

A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano

Maria Lúcia Teixeira Garcia
Eugênia Célia Raizer
(Organizadoras)



Maria Lúcia Teixeira Garcia
Eugênia Célia Raizer
(Organizadoras)

**A questão social e as políticas sociais
no contexto latino-americano**

Maria Lúcia Teixeira Garcia
Eugênia Célia Raizer
(Organizadoras)

A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano

Programa de Pós-Graduação em Política Social
(PPGPS/UFES)



Vitória-ES, 2013



Editora da Universidade Federal do Espírito Santo (Edufes)

Editora filiada à Associação Brasileira das Editoras Universitárias (Abeu)
Av. Fernando Ferrari, 514 - Campus de Goiabeiras
CEP 29075-910 - Vitória - Espírito Santo - Brasil
Tel.: +55 (27) 4009-7852 - E-mail: edufes@ufes.br
Homepage: <http://www.edufes.ufes.br>

Reitor | Reinaldo Centoducate

Superintendente de Cultura e Comunicação | Ruth de Cássia dos Reis

Secretário de Cultura | Rogério Borges de Oliveira

Coordenadora da Edufes | Washington Romão dos Santos

Conselho Editorial

Agda Felipe Silva Gonçalves - Cleonara Maria Schwartz - Eneida Maria Souza Mendonça - Giancarlo Guizzardi - Gilvan Ventura da Silva - Glícia Vieira dos Santos - José Armínio Ferreira - Julio César Bentivoglio - Maria Helena Costa Amorim - Ruth de Cássia dos Reis - Sandra Soares Della Fonte

Revisão | Fernanda Scopel Falcão

Revisão Final | Maria Lúcia Teixeira Garcia

Projeto Gráfico e Capa | Matheus Rocha de Souza Ramos

Normalização Bibliográfica:

Projeto de Extensão Assessoria em Organização, Padronização e Normalização de Publicações Técnico-Científicas (registro SIEX BRASIL nº70595), vinculado ao Departamento de Biblioteconomia (UFES), Supervisão técnica de Lucileide Andrade de Lima do Nascimento (CRB12/ES-309) e Eugenia Magna Broseguini Keys (CRB12/ES -408). Normalização: Graduandas em Biblioteconomia: Simone Sales e Jaqueline dos Santos.

Esta publicação é resultado de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Projeto Sistemas de proteção social brasileiro e cubano, sob registro CNPq nº 620006/2008-0 nos termos do Edital MCT/CNPq/CT-Infra/CT-Petro/Ação transversal IV nº16/2008 – “Casadinho”, Faixa B, sob a coordenação da prof.^a Maria Lúcia Teixeira Garcia (PPGPS/UFES).

Catálogo na Publicação

Q5 A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano / Maria Lúcia Teixeira Garcia, Eugênia Célia Raizer (organizadoras). - Vitória, ES : EDUFES, 2013.
284 p. : il. ; 22 cm

Trabalhos apresentados no III Encontro Nacional de Política Social, realizado em Vitória em junho de 2008.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-7772-170-2

1. Igualdade. 2. América Latina - Política social. I. Garcia, Maria Lúcia Teixeira, 1961-. II. Raizer, Eugênia Célia.

CDU: 304.4(8)

SUMÁRIO

7 **APRESENTAÇÃO**

PARTE I

DESIGUALDADES: REFLEXÕES TEÓRICAS

15 **Capítulo 1**
POBREZA: LUZ NO FIM DO TÚNEL?

Pierre Salama

41 **Capítulo 2**
**UMA BREVE VIAGEM PELA HISTÓRIA DA POBREZA:
CONDIÇÕES DE VIDA, REPRESENTAÇÕES E FORMAS DE
INTERVENÇÃO**

Ava R. Williams, Maria Beatriz Lima Herkenhoff, Izildo
Corrêa Leite

PARTE II

**A QUESTÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO
CONTEXTO LATINO-AMERICANO**

83 **Capítulo 3**
A QUESTÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

José Paulo Netto

112 **Capítulo 4**
**A AMÉRICA LATINA: DA DESIGUALDADE SOCIAL À
DESIGUALDADE ECONÔMICA OU CARACTERÍSTICAS E
VARIAÇÕES DE UM MESMO TEMA**

Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de Mendonça

- 129 **Capítulo 5**
GLOBALIZAÇÃO NO BRASIL: RESPONSÁVEL OU BODE EXPIATÓRIO?
Paulo Kliass, Pierre Salama
- 163 **Capítulo 6**
CUBA: LA CUESTIÓN SOCIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CUBA.
Rita Castiñeiras García
- 219 **Capítulo 7**
PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL
Berenice Rojas Couto, Tiago Martinelli
- 226 **Capítulo 8**
MUDANÇAS ESTRUTURAIS E PLANIFICAÇÃO NA VENEZUELA REVOLUCIONÁRIA
Paulo Nakatani, Remy Herrera
- 281 **LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS**

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação que o Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo entrega à comunidade este livro, fruto das conferências apresentadas durante o III Encontro Nacional de Política Social⁰¹, ocorrido na cidade de Vitória, Estado do Espírito Santo, no período de 17 a 19 de junho de 2008.

O tema central “ **A questão social e as Políticas Sociais no contexto latino-americano**” instiga pesquisadores de Serviço Social e de Políticas Sociais do mundo inteiro a refletir sobre as dificuldades e obstáculos impostos pela conjuntura mundial (e particular de cada país), num contexto em que se destacam a mundialização dos processos econômico-sociais, a força do neoliberalismo na condução de políticas sociais das quais o Estado busca desresponsabilizar-se e as extremas desigualdades sociais postas, entre outros fatores, pela divisão internacional, regional e social do trabalho e pela precarização das condições e relações laborais. O tema central expressa ainda os desafios com os quais se defrontam os pesquisadores e profissionais envolvidos com a questão. No atual contexto brasileiro e latino-americano, as forças sociais de esquerda se reorganizam em torno de alternativas de enfrentamento das contradições e desigualdades econômicas, culturais, políticas e sociais.

O objetivo deste livro é proporcionar aos pesquisadores, estudantes e demais interessados, um panorama mais amplo da realidade latino-americana no que diz respeito às expressões da

01 O *III Encontro Nacional de Política Social* é uma realização do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo, tendo como objetivo principal propiciar o debate entre pesquisadores de Serviço Social e de políticas sociais da América Latina.

questão social e a formulação das políticas sociais. Esse panorama, porém, exige um posicionamento claro e adequado frente a essa realidade, em oposição à visão predominante dos países hegemônicos, que insistem em recomendar a mercantilização das políticas sociais, bem como a seletividade e a focalização dos serviços públicos para determinados segmentos da sociedade.

O livro foi organizado em duas partes. Na primeira, intitulada “Desigualdades: reflexões teóricas”, as reflexões de Pierre Salama (“A desigualdade e a Questão Social”), Izildo Corrêa Leite (“Cidadanias desiguais: os pobres e os não pobres, cidadania passiva e cidadania protagonista”) e Ava R. Williams, Maria Beatriz Lima Herkenhoff e Izildo Corrêa Leite (“Uma breve viagem pela história da pobreza: condições de vida, representações e formas de intervenção”) oferecem um aprofundado debate sobre a categoria pobreza e suas expressões na América Latina.

Partindo de uma crítica às análises limitadas sobre a pobreza, [...] Salama discorre sobre como os objetivos do Milênio são projetados por economistas para reduzir as desigualdades com o crescimento. Partindo de cenários idealizados para alcançar uma redução de 50% da pobreza extrema entre 1990 e 2015, Salama desconstrói esse argumento demonstrando que os efeitos negativos do ciclo econômico sobre a pobreza são acentuados pelas políticas econômicas restritivas, decididas por razões de credibilidade sobre os mercados financeiros internacionais.

No capítulo que encerra esta primeira parte, Ava, Maria Beatriz e Izildo fazem um breve histórico da pobreza e das mudanças sociais que lhes são mais pertinentes, procurando demonstrar que, ao longo de um período que se inicia ainda na Idade Média e chega à contemporaneidade, as diferentes configurações históricas daquela condição social, bem como as características sociais dos próprios pobres, guardam estreitas relações com cada momento histórico específico – fato que, por sua vez, evidencia a necessidade de levarmos em conta a *historicidade* da pobreza. Nem esta condição social

nem seus sujeitos têm, de forma alguma, a marca da imutabilidade. E encerram com uma indagação a todos: já não é hora de se pensar em ações que contribuam para que os mais interessados no assunto – os pobres – deixem de ser o “público-alvo” de ações que, quando muito, mitigam as dimensões da pobreza, passando, eles próprios, a participar ativamente da luta pela *erradicação da pobreza* e, portanto, da construção de uma nova forma de organização social?

A segunda parte, “A questão social e as Políticas Sociais no contexto latino-americano”, inicia-se com uma reflexão aguçada de José Paulo Netto que analisa com rigor um intrincado novelo de conceitos, dados e lógicas de interpretação da pobreza e da miséria, mostrando os mecanismos da construção social das desigualdades sociais. Em seguida, aborda uma consideração teórica acerca da expressão Questão Social, fazendo pontuações acerca do enfrentamento contemporâneo dessa Questão Social, traçando um cenário para essa nossa triste periferia do inferno capitalista – a América Latina.

Dando continuidade à discussão da América Latina, Luis Jorge Vasconcellos P. de Mendonça procura demonstrar que, se a pobreza na América Latina é explicada pelo tipo de inserção internacional determinado pelo capital, a desigualdade é ampliada principalmente por razões internas ao corpo social. Demonstra que a questão social latino-americana só pode resolver-se por meio de uma ruptura com os padrões atuais, mas sem perder de vista o ritmo da história do ocidente da qual somos a um só tempo fruto e ator relevante.

Paulo Kliass e Pierre Salama retomam a questão da globalização no Brasil. Discutem a política monetária brasileira extremamente ortodoxa adotada nos últimos anos – caracterizada por taxas de juros reais situadas em níveis dos mais elevados do mundo. Enfatizam que *não é a globalização em si mesma a ‘culpada’ pelo fraco desempenho do crescimento econômico, da manutenção das desigualdades em níveis tão elevados, nem do crescimento das condições de precariedade de vida da população*. Defendem que a responsabili-

dade deve ser buscada no contexto (altas desigualdades) em que a mundialização opera, na fraqueza das políticas públicas de apoio, na maneira pela qual se realiza a abertura econômica, enfim, na gestão da dívida interna favorecendo as atividades financeiras. O objetivo da presente seção e da seguinte é justamente mostrar que tal ambiente é gerador de comportamentos de tipo rentista. Tais comportamentos assumem formas específicas com o aumento de importância da globalização comercial e da mundialização financeira, na América Latina em geral e no Brasil em particular.

Berenice Rojas Couto e Tiago Martinelli destacam que o acúmulo feito pela classe trabalhadora, no decorrer do século passado, possibilitou a construção de um campo da política social, cujo principal objeto é o “direito social”. Nessa perspectiva, as necessidades sociais são consideradas os fundamentos da estruturação das políticas sociais. Reconhece-se a natureza de exclusão, que é inerente ao sistema capitalista, e que a constituição dos mais diversos sistemas de proteção social obedece a uma disputa de projeto societário, onde as políticas sociais podem ser importantes mecanismos de redistribuição dos recursos, produtos da acumulação capitalista. Os autores destacam que reconhecer direitos e estruturar políticas sociais que permitam o acesso a eles é um dos desafios de um século em que o capital se mostra muito pouco permeável a essa lógica. Dentre os direitos mais discutidos na contemporaneidade, encontra-se o direito à renda. Tradicionalmente, a sociedade capitalista elegeu o trabalho, nas suas mais diversas formas, como o elemento central para se ter acesso à renda e ao consumo, indicador de cidadania capitalista na sua plenitude. Assim, as políticas sociais historicamente trabalharam com as carências da população, fornecendo bens de consumo básicos.

O acesso à renda como direito via políticas sociais tornou-se um elemento bastante controverso. Embora muitos liberais o defendam como regulação necessária para acionar o mercado, nessa perspectiva, a renda deveria ser pactuada para que as políticas

sociais fossem objeto de mercado e, portanto, acessadas conforme as possibilidades da renda aferida.

Paulo Nakatani e Remy Herrera analisam as mudanças estruturais na economia venezuelana, principalmente no que tange às políticas macroeconômicas e à participação do Estado na produção, bem como as transformações organizacionais e institucionais necessárias no processo de transição para uma economia planificada e uma sociedade socialista. Consideram que uma das formas para impulsionar essas transformações é o aumento da participação pública na produção, circulação e distribuição de bens e serviços e a mudança nas macropolíticas para transferir a receita dos impostos aplicados aos ricos para os pobres. Destacam tanto as contradições, obstáculos e dificuldades a serem ultrapassadas quanto as necessidades de tais mudanças.

Rita Castineiras Garcia, pesquisadora do Instituto de Investigações Econômicas de Cuba, reflete sobre a questão social e a política social em Cuba. Descreve a experiência cubana, *sui generis* no continente americano. Faz um resgate histórico do processo cubano, destacando as características econômicas e a precariedade social existentes em 1959, o bloqueio econômico imposto pelos Estados Unidos por mais de quarenta e cinco anos, a expulsão de Cuba da OEA e, por fim, o desaparecimento do campo socialista. Conclui que uma lição muito importante que o caso cubano nos oferece é a certeza do quanto se pode fazer com poucos recursos.

O livro possibilitará aos seus leitores um aprofundado conhecimento da realidade, defendendo claramente a construção de uma nova ordem social e a rearticulação das forças de resistência à dominação capitalista nas esferas econômica, social, política e cultural. A atual situação econômica e social do Brasil desafia duplamente o Estado no que diz respeito às políticas sociais: se, até o momento, há um divórcio entre as políticas econômicas e as políticas sociais, a ponto de serem frequentemente antagônicas, por outro lado, as modificações da realidade social demandam do

Estado a reformatação das tradicionais políticas sociais e a formulação de novas políticas setoriais, que enfrentem a fragmentação e a pulverização social provocadas e/ou aprofundadas pelas próprias políticas econômicas que vêm sendo implementadas.

- PARTE I -

**DESIGUALDADES:
REFLEXÃO TEÓRICA**

POBREZA: LUZ NO FIM DO TÚNEL?

Pierre Salama⁰¹

1.1 INTRODUÇÃO

Dentre as diferentes definições da pobreza, a absoluta e a relativa ganham destaque. A pobreza é *absoluta* quando a pessoa não dispõe de recursos monetários em quantidade suficiente para se reproduzir; sua medida está vinculada aos países em desenvolvimento. De outra forma, a pobreza *relativa* configura-se quando a pessoa dispõe de um rendimento monetário abaixo de 50% do rendimento mediano; sua medida refere-se quase que exclusivamente aos países desenvolvidos⁰².

A lembrança dessa distinção é de grande utilidade. Ela explica porque é difícil comparar a pobreza do Norte com a do Sul, já que suas formas de mensuração são diferentes. Revela, sobretudo, que se pode matematicamente suprimir a pobreza quando ela é medida de maneira absoluta. Alguns países conseguiram esse feito, porém, é impossível suprimir a pobreza relativa, tendo em vista que sua definição repousa exclusivamente sobre a distribuição da renda, a menos que se suponha a existência de uma sociedade cujos cidadãos receberiam a mesma remuneração. Mas, se é impossível suprimir a pobreza relativa, ela pode, no entanto, ser substancialmente diminuída.

Um dos fatos sobressalentes da “história recente da po-

01 Economista, Professor, Universidade de Paris XIII, Cepn-Cnrs UMR n° 7115, e-mail: pierre.salama@univ-paris13.fr

02 Para uma apresentação do conjunto de técnicas que permitem discutir e medir a pobreza ver Destremau; Salama (2002).

breza” na América Latina, após os anos 90, é a dificuldade que se encontra para reduzir de maneira significativa a amplitude e a profundidade da pobreza (ver quadro para as definições desses termos). Após o início do milênio, a pobreza diminui mais ou menos fortemente segundo os países, sobretudo graças a uma política redistributiva ainda tímida. No conjunto, apesar dessa nova política, a diminuição da pobreza ainda é menor do que poderíamos esperar, sobretudo quando a comparamos com a dos países asiáticos. Ademais, em alguns países, incluindo o Brasil, os objetivos do Milênio de reduzir a pobreza extrema são ou serão alcançados em 2015. Apesar desses progressos, a pobreza ainda se encontra em um nível elevado, dizendo respeito a mais ou menos um terço da população.

Medidas da pobreza absoluta

A construção de uma linha de pobreza é simples em seu princípio. A partir de enquetes, estabelece-se qual é a composição de uma cesta de bens de consumo que permita adquirir um certo nível de calorias. Convertida em preço, essa cesta indica o nível de renda de estrita reprodução que define a pobreza extrema (indigência). Multiplicada por um coeficiente, chamado de coeficiente de Engel, para que se possa ter em conta as necessidades de moradia, transporte etc., obtém-se uma renda que corresponde à linha de pobreza. Se a renda do indivíduo, ou da família, é inferior a essa linha, o indivíduo ou a família é designado como pobre. O indicador H0 assim obtido mede a amplitude da pobreza.

Assim, pode-se calcular dois outros indicadores que pertencem à mesma família: H1, que mede a profundidade da pobreza, isto é, a diferença entre os níveis de renda dos pobres e a renda que corresponde à linha de pobreza; e H2, que mede as desigualdades entre os pobres. Esses três indicadores podem ser escritos como: $H\partial = 1/n \sum [(z - y_i) \partial / z]$, em que z corresponde à linha de pobreza, y_i representa a renda dos pobres, n a população e ∂ assume valores 0, 1, 2. A soma se faz de um à q : número de in-

divíduos ou de famílias pobres. Para $\partial = 0$, H_0 mede a amplitude da pobreza, isso porque H_0 matematicamente corresponde ao número de pobres da população.

O Banco Mundial define a linha de pobreza de maneira diferencial. Ele considera que são indigentes (pobreza extrema) os indivíduos que recebem menos de um dólar americano por dia, calculado a partir de uma taxa de câmbio particular, chamada de paridade de poder de compra (PPC). Aqueles que recebem menos de dois dólares por dia, ainda em termos de PPC, são pobres. A classificação dos indivíduos como pobres ou não pobres e a avaliação consecutiva da evolução das taxas de pobreza sofrem de uma ausência de transparência: certas evoluções refletem muito mais as mudanças das técnicas de avaliação, raramente precisas, que uma mudança real de situação ⁰³.

Esses indicadores sofrem de vários problemas, os quais caracterizam seus limites: às vezes se leva em conta apenas as rendas monetárias, esquece-se dos diferentes mecanismos de solidariedade não mercantis, ignora-se a subjetividade dos indivíduos que podem se sentir pobres quando não podem fazer face à suas obrigações ⁰⁴. É por essa razão que esses indicadores simples são complementados por outros tantos que procuram captar a «diversidade» da pobreza e as maneiras de senti-la.

Na Ásia, a evolução da pobreza é claramente diferente. Ela diminui, às vezes, de maneira vertiginosa em alguns anos. Em certos países, ela quase que desapareceu, pelo menos em seus aspectos extremos, em outros, após uma primeira fase de redução forte e rápida, observa-se uma desaceleração mais ou menos pronunciada ⁰⁵.

03 Sobre esse ponto ver Wade (2002). Esse autor remarca que as amostras de países utilizados para medir a renda dos pobres diferem segundo as enquetes.

04 Essas obrigações exprimem códigos de valor que são transmitidos de geração em geração, mais ou menos deformados pela inserção muitas vezes brutal dos indivíduos em um modo mercantil, mais ou menos globalizado.

05 Segundo os dados do Banco Mundial, a pobreza passou de 69,9% na China em

Nível e variação das desigualdades e taxa de crescimento do PIB constituem os fatores-chave que explicam a evolução da pobreza. Eles constituem aquilo que se chama de “triângulo da pobreza” segundo a feliz expressão de Bourguignon (2004):

Quanto maior o nível das desigualdades, mais é provável que a profundidade da pobreza seja importante. No sentido inverso, quanto maior o crescimento, mais a renda dos pobres aumenta e menos tempo eles dedicam para preencher a diferença que os separa da linha de pobreza, se e somente se a distribuição das rendas que acompanha o crescimento não é alterada.

A variação das desigualdades impacta com efeito sobre o nível da pobreza. Uma distribuição de renda cada vez mais desigual constitui um fator positivo e permite diminuir a pobreza, tudo o mais constante, e inversamente uma elevação das desigualdades constitui um fator negativo (1a parte).

Os regimes de crescimento exercem uma influência sobre o nível da pobreza. Certos regimes de crescimento são mais performantes em termos de taxa de crescimento, de inserção da economia na “economia-mundo”, que outros, favorecendo o aparecimento de produtos de média e de alta tecnologia; isso naturalmente impõe consequências sobre a pobreza e suas formas.

1990 à 28,6% em 2005 e a pobreza extrema (também chamada de indigência) diminuiu de 31,5% à 8,9% nesse mesmo período. Na Coreia do Sul, tanto a pobreza como a indigência é não significativa e inferior a 0,5% na Tailândia, no mesmo período, a indigência passou de 12,5% da população à 1,7% (WORLD BANK, 2006, p. 49). Na China, após ter diminuído de maneira pronunciada em poucos anos, a redução da pobreza foi fortemente desacelerada com a elevação pronunciada das desigualdades. Segundo o mesmo estudo do Banco Mundial, o índice de Theil (indicador que mede as desigualdades) aumentou de 21,1% em 1990 a 35,8% em 2002 na China, enquanto continua em um nível fraco na Coreia do Sul (17,0% e 17,5% no mesmo período). As desigualdades entre as rendas aumentaram na cidade, na zona rural e, sobretudo, entre zona rural e cidades na China. Com efeito: 8,9 pontos dos 21,1 pontos em 1990 provêm das desigualdades cidade-campo 8,1 no interior do campo e 4,1 no interior das cidades) (BM, 2006, p. 227-228). Para maiores precisões, no que concerne à Ásia, ver Chaudhuri; Ravallion (2007), Jomo (2006), Edwards (2006).

Com efeito, cada tipo de inserção se traduz por uma relação diferenciada entre trabalho não qualificado e trabalho qualificado e, portanto, por uma distribuição diferenciada de renda. Como pobreza não é sinônimo de não trabalho ou mesmo de trabalho informal (ainda que existam ligações entre pobreza e atividades informais), e o trabalho formal e informal seja compatível com a pobreza, a evolução dos tipos de emprego e de renda se traduz em efeito, via variação da distribuição da renda e amplitude do crescimento, sobre o nível de pobreza. Nesse sentido, pode-se considerar que o regime de crescimento relativamente pouco performante, como o que tem conhecido a América Latina industrializada após os anos noventa, explica as dificuldades para diminuir de maneira significativa o nível de pobreza (2ª parte).

1.2 O “TRIÂNGULO DA POBREZA”: OS FATORES EM JOGO

A. O nível elevado de desigualdades aumenta as dificuldades para reduzir a pobreza

Na América latina, o nível das desigualdades é muito elevado, se comparado ao de outros países: o coeficiente de Gini ⁰⁶ é de

06 O coeficiente de Gini é outro indicador de media global das desigualdades que coloca em relação às porcentagens da população e de renda distribuída. População e renda, em porcentagem, formam os dois lados de um quadrado. Se, por exemplo, 5% da população recebe 5% da renda, 10% recebe 10% etc., obtém-se uma distribuição de renda absolutamente igual. Essa distribuição corresponde à diagonal do quadrado. A distribuição de renda é em realidade mais ou menos desigual segundo o país: 10% da população recebe, por exemplo, 5% da renda, 20% recebe 9% etc. Obtém-se uma curva que reflete esta distribuição de rendas. Essa curva leva o nome de Lorentz. A área ente esta linha e a diagonal, representando a metade da área do quadrado, constitui um indicador das desigualdades, denominado Gini. Quanto mais a curva de Lorentz se aproxima da diagonal, menor a área entre a curva e a diagonal e menor é o coeficiente de Gini, e vice-versa. Pode-se também perceber que a área ocupada entre a curva e a diagonal pode ser representada por curvas de Lorentz diferentes em suas curvaturas. Isso significa que um mesmo grau

0,639 no Brasil, de 0,59 na Argentina, de 0,52 no México, de 0,55 no Chile é de 0,58 na Colômbia (CEPAL, 2004), enquanto que ele se situava no fim dos anos noventa em 0,36 nos Estados Unidos e 0,27 na França, segundo a OCDE.

O nível de desigualdades tende a diminuir nos anos 2000 ⁰⁷, exceto na Argentina, onde ele se elevou brutalmente a um nível extremamente alto quando da crise que colocou fim ao Plano de Convertibilidade para cair em seguida. Quando se compara a renda média obtida pelos 10% mais ricos com a dos 10% mais pobres, a relação é de 58,1 em 2000; sendo que, essa relação era de 15,9 para o conjunto Malásia, Filipinas e Tailândia (PALMA, 2006). Pode-se afinar os estudos das desigualdades utilizando dois coeficientes de Gini: um que concerne a 100% e outro que apenas leva em conta 90% da população, uma vez eliminados os 10% mais ricos. As diferenças entre os dois coeficientes de Gini são particularmente importantes na América Latina. Os coeficientes de Gini dos 100% em relação ao dos 90% é mais elevado em 40% no México e na Argentina, em 42% no Brasil, 45% na Colômbia e de 53% no Chile, quando nos Estados Unidos ele é mais elevado um pouco menos de 9%.

Para uma renda média *per capita* pouco elevada, quanto mais elevado o nível das desigualdades mais é provável que a profundidade da pobreza seja grande. Fica então difícil diminuir o nível de pobreza, tudo o mais constante (isto é, para uma taxa de crescimento constante e uma distribuição de renda inalterada). A elas-

de desigualdade pode significar situações diferentes, de sorte que é preciso recorrer a outros indicadores mais precisos.

07 Segundo fontes, os números diferem às vezes, o que se explica pela dificuldade em estimar as rendas financeiras dos 5%, ou mesmo do 1% mais ricos, mas também porque não está indicado se se trata do conjunto das rendas ou apenas das rendas provenientes do trabalho, se se trata das rendas após, ou antes, as transferências sociais. Quando se considera o conjunto das rendas após as transferências, incluindo os rendimentos financeiros ainda que subestimados, segundo os dados da PNAD no Brasil, o coeficiente de Gini passa de 0,5957 em 2001 à 0,5620 (NERI, 2007). A redução não é negligenciável, mas o coeficiente continua sendo um dos mais elevados do mundo.

tidade da pobreza em relação ao crescimento é então fraca⁰⁸.

B. *Os efeitos positivos do crescimento sobre a pobreza*

Quando as desigualdades ficam estáveis (crescimento dito neutro do ponto de vista de seus efeitos distributivos), o crescimento age mais ou menos favoravelmente sobre a pobreza, em função da taxa e do nível das desigualdades ao mesmo tempo. Quanto maior a taxa de crescimento, mais a diminuição da pobreza será considerável. Esta redução será tanto mais forte quanto mais fraco for o nível das desigualdades.

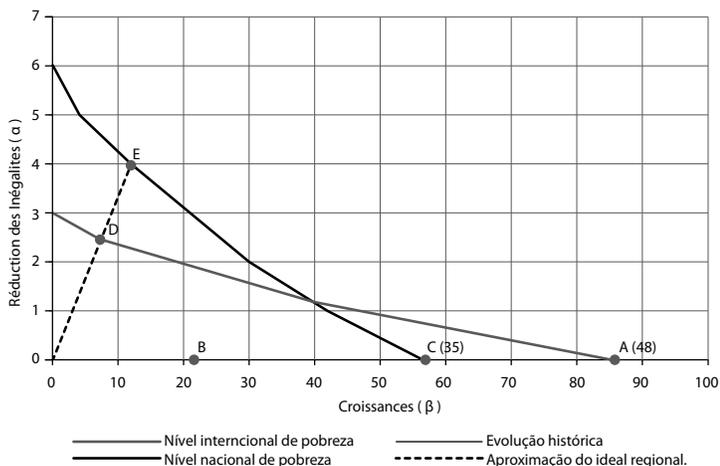
Vamos ilustrar nossos propósitos por meio de diferentes simulações. Em um artigo já antigo, mas revelador, Lusting (1989) calculava quantos anos eram necessários, no caso do México, para preencher a brecha entre o nível de remuneração alcançado pelos 10% mais pobres depois pelos 10% seguintes, etc. e o salário mínimo de 1977 (nível próximo da linha de pobreza). Nesse momento, duas hipóteses foram apontadas: o crescimento é supostamente neutro do ponto de vista da distribuição da renda e sua taxa é estável e de 3% ao ano. Com essas hipóteses fortes, a população que compõe o primeiro decil (os mais pobres entre os pobres) deveria esperar 64 anos para que sua renda atingisse o limite da pobreza, a população do segundo decil teria 35 anos de espera e a do decil seguinte 21 anos. Paes de Barros et al. (2000) fizeram simulações para o Brasil para 1997 e para 2000. Com a hipótese de uma distribuição de renda estável (a de 1993), o objetivo era de calcular o número de anos de crescimento contínuo e regular para que a pobreza diminua. Esses autores obtiveram os seguintes resultados: 10 anos de crescimento à taxa de 3% permitem uma redução de oito pontos na pobreza, mas de dois pontos apenas com um cres-

08 Isso explica porque na Argentina se tornou difícil diminuir hoje o nível da pobreza de maneira significativa, apesar do forte crescimento do PIB. A pobreza recua, mas fracamente: a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento era de -0,3 no período 2002-2007 (para cada ponto de crescimento suplementar, a pobreza diminui apenas 0,3%) (LOZANO et al., 2007).

cimento de 2%. Eles mostraram que para reduzir a pobreza em 12,5 pontos no Brasil seria necessário um crescimento de 4% ao ano durante 10 anos, com a condição de que o perfil das desigualdades não seja afetado. Retomando o exemplo do México, Bourguignon (2004) mostra que com as mesmas hipóteses (crescimento de 3% ao ano, regular e com neutralidade distributiva), a pobreza poderia ser reduzida em sete pontos em 10 anos.

Esse tipo de análise sob forma de cenário fez grande sucesso, sobretudo após a fixação dos objetivos do *Milênio*. Os economistas do Milênio cruzaram, para cada país, a redução das desigualdades com o crescimento e imaginaram cenários para alcançar uma redução de 50% da pobreza extrema entre 1990 e 2015; as duas curvas representando o nível "desejável" de pobreza extrema em 2015, ou seja, a metade daquela de 1990, calculada pelas enquetes nacionais ou pelo Banco Mundial. Isso poderia ser obtido por uma infinidade de combinações: crescimento e redução das desigualdades, a partir de 1999, como se pode ver para o caso do Brasil.

Gráfico 1: Curva de isopobreza do Brasil



Fonte: Cepal; Ipea; Pnud (2003).

Esses estudos procuram assim colocar uma luz sobre as condições a serem satisfeitas para que o nível de pobreza extrema de 1990 diminua pela metade daqui à 2015. Segundo os cálculos efetuados pelos *experts*, supondo que as desigualdades não mudem, seria necessário, um crescimento acumulado nesse período, um crescimento acumulado de 207% para a Bolívia, de 104% para a Colômbia, de 86% para o Brasil, respeitando que a pobreza extrema é medida pelo critério do Banco Mundial, ou seja, um dólar – à taxa de paridade do poder de compra – por dia. A diminuição das desigualdades permitiria alcançar esse objetivo com uma taxa de crescimento mais fraca. Os *experts* do *Milênio* (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003) construíram segundo esse princípio uma curva de isopobreza para cada país, combinando taxa de crescimento e variação das desigualdades suscetíveis para se alcançar o objetivo do *Milênio* (ver Gráfico 1). Se projetamos as taxas de crescimento e as variações das desigualdades observadas entre 1990 e 2002, observa-se que seria preciso 27 anos para que o México alcançasse esse objetivo, 102 anos para a Nicarágua, 240 anos para Honduras (ROS, 2004). Segundo a Cepal (2005, p. 20), em 2003, apenas um único país latino-americano já teria alcançado o objetivo fixado e cinco poderiam ainda alcançá-lo no prazo fixado. No entanto, os outros países da América Latina não poderiam atingir tais objetivos, caso as taxas de crescimento e a variação das desigualdades ficassem similares àquelas obtidas entre 1990 e 2002.

O Brasil alcançou o objetivo fixado antes mesmo de assinar o compromisso: a pobreza extrema diminuiu 58,54% entre 1992 e 2006. Essa diminuição foi irregular: forte com o fim da hiperinflação (-33,76% entre 1992 e 1995), interrompida de 1995 à 2001, relativamente pronunciada em seguida, isso porque no conjunto do período (1992-2006) ela arranha os 60% (NERI et al., 2007, p. 36). Essa diminuição é o resultado de uma política de transferências sociais e, ao mesmo tempo, de um aumento sensível do salário mínimo e de um aumento das rendas dos trabalhadores não qualificados a uma taxa superior ao dos trabalhadores qualificados (ver infra) como mostra Rocha (2007).

Sabe-se que com 2% de crescimento é preciso 35 anos para dobrar o valor do PIB, mas, com 10% de crescimento, o PIB é multiplicado por 32. Com uma taxa de crescimento de 2%, a mobilidade social é fraca e a probabilidade para que uma criança nascida pobre o deixe de ser na idade adulta não é elevada. Com uma taxa de crescimento de 10%, a mobilidade social é muito mais elevada e a probabilidade de uma criança nascida pobre o deixe de ser é forte, exceto se as desigualdades aumentarem consideravelmente como é bem o caso da China hoje.

O crescimento é modesto na América Latina ⁰⁹, situando-se em torno de 2% ao ano desde os anos noventa. Ele é mais irregular na América Latina que na Ásia. Zettelmeyer (2006) mostra que os períodos em que o crescimento *per capita* ultrapassa 2% ao ano são mais importantes na Ásia que na América Latina e, sobretudo, mais longos após 1950. Segundo seus trabalhos, percebem-se, após 1950, 19 períodos de crescimento a mais de 2% *per capita* na América Latina contra 11 na Ásia; a duração média é de 13,9 meses no primeiro caso, quando ela alcançou 26,1 meses no segundo. Enfim, em 30% dos casos, essas fases de crescimento ultrapassam 15 anos na América Latina contra 73% na Ásia¹⁰.

Se o crescimento for regular e se ele for neutro em relação à distribuição da renda, a pobreza seguirá uma tendência à baixa de maneira igualmente regular. Esse não é o caso da América Latina. As curvas do PIB e da pobreza não são paralelas. Os pobres, por serem menos protegidos, são mais vulneráveis à volatilidade do

09 Para uma análise das causas de um fraco crescimento, comparado ao dos países asiáticos, e de sua volatilidade, ver o primeiro capítulo de meu livro: *Le défi des inégalités* (SALAMA, 2006).

10 O contraste é ainda mais pronunciado a partir dos anos oitenta. Isso porque a América Latina entra em uma fase longa de depressão hiperinflacionista, com volatilidade muito forte, que dura uma dezena de anos, fase essa que é seguida, desde o início dos anos noventa, de outra fase de retomada econômica caracterizada por uma fraca taxa de crescimento médio e uma volatilidade menos pronunciada em relação à fase precedente. O crescimento na Ásia é, desde os anos oitenta, forte e pouco volátil (apenas uma única crise no fim dos anos noventa).

PIB em relação às outras categorias da população, melhor protegidas. Por outro lado, a proporção de pobres cresce mais fortemente quando o crescimento diminui e a crise se estabelece.

Os efeitos negativos do ciclo econômico sobre a pobreza são, muitas vezes, acentuados pelas políticas econômicas restritivas, decididas por razões de credibilidade sobre os mercados financeiros internacionais. Assim, segundo Hicks e Wodon (2001), a partir de um estudo realizado em sete países (Argentina, Chile, Bolívia, Costa Rica, México, Panamá e República Dominicana), pode-se observar uma elasticidade das despesas sociais em relação ao PIB superior à unidade durante as fases de crescimento, e, ao contrário e sobretudo, uma elasticidade dessas despesas inferior a um, durante as fases de recessão. Tal como sublinham os autores, quando o crescimento do PIB *per capita* diminui de um ponto percentual, as despesas dirigidas aos pobres diminui de dois pontos. Os autores estimam que essa redução é metade devida à queda do PIB *per capita*, sendo a outra metade resultado do aumento do número de pobres, provocado, por sua vez, pela própria crise. Em lugar de ser contracíclica, a política social é muitas vezes procíclica e acentua os efeitos negativos da volatilidade sobre a população de baixa renda.

As razões da grande vulnerabilidade dos pobres nos ciclos de crescimento

Quando o crescimento diminui, os pobres são afetados de maneira mais que proporcional a essa diminuição e; quando o crescimento é retomado, o nível de pobreza fica estável, quando não piora, durante uma duração mais ou menos longa, em função dos efeitos distributivos em curso. As razões muitas vezes exposta para explicar essas evoluções são bem conhecidas: a crise é o momento em que os setores pouco competitivos são reestruturados, empresas são eliminadas ou reconvertidas e condições de trabalhos são postas em questão. A saída da crise, outra que não as retomadas “mecânicas” pela renovação dos estoques, exprime

um retorno em direção às melhores condições de valorização do capital, graças aos novos equipamentos mais performantes, mas sobretudo em um primeiro momento em razão da introdução de novas organização do trabalho, de uma queda do emprego e de uma “moderação” salarial. O ciclo da produção retorna à alta, os lucros aumentam, podendo ser de forma a alimentar a combatividade, a mobilização e a retomada dos salários. As defasagens entre as evoluções da produção e dos salários se explicam, portanto, pela não correspondência dos ciclos do PIB e das mobilizações. O mesmo acontece para as defasagens entre os ciclos do PIB e da pobreza por uma razão simples: a pobreza não decorre, na sua essência, do não emprego, mas do emprego que se faz em condições deterioradas de remuneração. Esse fenômeno de *histérese* se explica assim essencialmente pelo aumento das desigualdades quando da crise, cujos efeitos são multiplicados em relação aos países desenvolvidos em razão da fraca proteção social da maior parte da população. Os serviços públicos, dentre os quais a escola e a saúde, sofrem particularmente de reduções de despesas, com o objetivo de reencontrar o equilíbrio orçamentário. Em decorrência, a duração média da escolaridade diminui e as crianças pobres frequentam menos assiduamente a escola por razões econômicas. A busca de atividades para garantir a sobrevivência no curto prazo torna-se necessária pela crise; a duração da escolaridade torna-se mais fraca; a proteção sanitária se reduz; a nutrição torna-se insuficiente, diminuindo, em certos casos, de maneira irreversível, a capacidade de se sair da pobreza, uma vez retomado o crescimento econômico, para um certo número dessas pessoas.

C. *Os efeitos de uma variação das desigualdades*

O crescimento econômico não é neutro do ponto de vista distributivo. Ela aumenta ou diminui as desigualdades, a depender de seus próprios regimes. Quando a demanda de trabalho não qualificado é mais significativa que a demanda de trabalho quali-

ficado, a probabilidade para uma redução das desigualdades das rendas do trabalho torna-se forte. No sentido contrário, quando essa demanda é menor, as desigualdades podem aumentar. A substituição de importações com preponderância sobre os bens leves produziu uma concentração de renda chamada de horizontal (a distância entre as rendas do trabalho é fraca); quando a substituição de importações com preponderância sobre os bens pesados e mais sofisticados impõe uma concentração de renda chamada de vertical, a distância entre as rendas do trabalho aumenta. O regime de crescimento não se limita apenas a especificar as atividades industriais: a parte do setor financeiro pode se tornar importante e as rendas retiradas desses setores tornam-se então consideráveis, e sua natureza tende a modificar a distribuição da renda. Enfim, o crescimento é acompanhado, pouco a pouco, de políticas redistributivas que alteram mais o ou menos a distribuição de renda em um sentido ou outro e exerce um papel de retorno sobre a forma do crescimento. Pode-se considerar que hoje o regime de crescimento dominante compreende uma grande parte de atividades financeiras e é acompanhado de forte política assistencialista. Tais características, por seus aspectos, não deixam de exercer seus efeitos sobre a distribuição de renda.

Como já tivemos a oportunidade de observar, o crescimento não é regular e as fases de evolução da pobreza não são as mesmas em relação ao crescimento do PIB. Os economistas distinguem diferentes fases: o crescimento é *“pro-poor”* (muito favorável aos pobres), quando a diminuição do índice de pobreza se realiza a uma taxa de crescimento superior à do PIB; ele é *“trickle down”*¹¹ (moderadamente favorável aos pobres), quando o índice de pobreza diminui, mas a uma taxa inferior à do crescimento do PIB; ele é, enfim, pauperizante, *“miserabilista”*, quando o crescimento, positivo ou mais frequentemente negativo, provoca

11 Preferimos conservar as expressões em inglês em decorrência da dificuldade em traduzi-las; a última, por exemplo, dificilmente poderia ser traduzida, a expressão *“gota a gota”* seria provavelmente a mais próxima, mas também muito deselegante.

um aumento do índice de pobreza¹². Esta análise pode ser aprofundada ao se considerar outros índices de pobreza que medem sua profundidade, bem como as desigualdades entre os pobres.

A fim de mensurar os efeitos do crescimento, via variações das desigualdades sobre a pobreza, Kakwani et al. (2004) construíram um indicador muito interessante. A uma taxa de crescimento do PIB de um ano corresponde uma taxa de crescimento (negativo ou positivo) do índice de pobreza. A relação crescimento/pobreza difere de um ano a outro, porque o crescimento age sobre as desigualdades de maneira irregular. A ideia consiste em, a partir da taxa observada de crescimento a cada ano, calcular a que nível deveria ser essa taxa para que se tenha um crescimento do índice de pobreza similar à taxa de crescimento observada. A taxa de crescimento hipotética (PEGR¹³) corresponde então à uma taxa de crescimento neutra do ponto de vista distributivo. Pode-se então deduzir que se a taxa calculada ultrapassa a observada, o crescimento é *“pro-poor”*, pois ele conduz a uma diminuição das desigualdades e permite uma forte diminuição do índice de pobreza; se a taxa calculada é inferior à observada, mas maior que zero, ela é do tipo *“trickle down”*; nesse caso o índice de pobreza diminui, mas de maneira fraca, isso porque as desigualdades aumentam; enfim, se essa taxa calculada é negativa e menor que a taxa observada, estamos na presença de um crescimento empobrecedor. O exemplo coreano é uma ilustração interessante do que foi dito. O crescimento configurou-se em seu conjunto, entre 1990 e 1996, do tipo *“pro-poor”*: os índices de pobreza diminuíram mais rapidamente que o aumento do PIB. As desigualdades diminuíram no conjunto da população, o coeficiente de Gini

12 As elasticidades do índice de pobreza em relação ao PIB são superiores a um, entre zero e um e inferiores a um (ver Kakwani et al., 2004). Adotamos aqui as definições desse autor em lugar das do Banco Mundial, que considera que o crescimento é *“pro-poor”* se o índice de pobreza diminui, não importando qual seja sua taxa. Nesse caso, basta que a elasticidade seja superior a zero.

13 Acrônimo de *“Poverty Equivalent Growth Rate”*.

passou de 29% em 1990 a 27%, segundo o autor ¹⁴, mas também entre os pobres, de sorte que a profundidade da pobreza diminui. Em 1997-1998, com a crise, a situação muda radicalmente: estamos nesse momento na presença de uma fase “empobrecedor”: o índice de pobreza diminui a uma taxa mais elevada, em relação ao do PIB, a profundidade aumenta ainda mais rápido e as desigualdades entre os pobres cresce fortemente. No período que se segue, a diminuição do índice de pobreza é levemente inferior à taxa de crescimento do PIB, o crescimento é “trickle down” desse ponto de vista, mas ele é “pro-poor”, se nos referimos aos dois outros índices, graças à política social ativa posta em ação.

Não é isso o que se observa na América Latina. Com a mesma metodologia, Nunez *et al.* (2005) analisaram a Colômbia. O efeito decorrido das desigualdades é muito mais importante. Visualiza-se, com efeito, que a curva de crescimento observado encontra-se muitas vezes abaixo da curva do PEGR e esta última é frequentemente inferior a 0%. O índice de pobreza fica em um nível elevado, o efeito decorrente do crescimento das desigualdades é, muitas vezes, maior que o efeito decorrente do crescimento, sobretudo de 1997 à metade de 1998 e ainda maior de 2002 a 2003, graças a um forte crescimento “pro-poor”. Se o crescimento tivesse sido neutro, o índice de pobreza teria passado de 51%, em 1996, a 37%, em 2004. Isso significa dizer que, nesse período, as consequências das fases de crescimento empobrecedor foram fortes.

1.2.0 Um regime de crescimento pouco performance

O índice de pobreza é orientado à baixa, mas essa baixa é relativamente fraca e a pobreza fica situada em um nível muito elevado. Vimos que essa baixa era de responsabilidade do “triângulo da pobreza”, nessa modesta evolução: o nível das desigualdades é muito elevado (fator negativo), em certos países as desigualda-

14 Ligeiramente diferentes daquelas calculadas pela Associação dos Diplomatas Brasileiros (ADB).

des diminuem (fator levemente positivo). Limitar-se à análise do triângulo da pobreza é insuficiente: é preciso especificar o crescimento e as desigualdades que ele veicula. O objeto dessa parte é analisar a relação existente entre o regime de crescimento após uma década e a evolução da pobreza. Mostramos que, de uma parte, esse regime de crescimento é favorável para se alcançar uma diminuição da pobreza na América Latina, após início do *Milênio*. Trata-se, portanto, de um traço positivo. De outra parte, e no sentido oposto, esse regime de crescimento se traduz por uma inserção problemática na divisão internacional do trabalho. Essa inserção difere daquela que se pode observar nas economias asiáticas. Ele é no sentido de impedir uma diminuição importante do índice de pobreza. Trata-se, portanto, de um traço negativo.

Apenas evocaremos a dimensão financeira do regime de crescimento atual, enviando a outros trabalhos sua análise¹⁵, ainda que essa dimensão tenha uma influência sobre a pobreza.

1.2.1 A pobreza ligada ao não emprego e ao emprego

A pobreza é muitas vezes associada à ausência de emprego ou ainda a um emprego no setor informal. O avanço das atividades informais é muitas vezes seguido de uma migração do campo para a cidade e parece estar ligado à incapacidade do setor formal em fornecer empregos em número suficiente aos novos entrantes. Para sobreviver, esses novos entrantes buscam empregos informais e vivem em favelas. Migração, empregos informais, pobreza encontram-se, portanto, ligados. Entretanto, não se pode reduzir a pobreza a esta única dimensão. A realidade é mais complexa. A pobreza está ligada ao não emprego e ao emprego, seja ele formal ou informal. A taxa de atividade dos pobres é fraca, mais fraca ainda entre os “não pobres”, e a taxa de desemprego é mais elevada. Esses dois pontos (atividade e desemprego) constituem um paradoxo. É esse paradoxo que vamos ilustrar com o caso do Brasil.

15 Ver o capítulo 1 de nosso livro “Le défi des inégalités” (SALAMA, 2006).

Segundo os trabalhos de Rocha (2007, p. 10), "[...] a taxa de atividade média dos pobres no Brasil era de 54,9% em 1999 e de 55,6% em 2005, para o conjunto de todos os setores de atividades (formal e informal)". O aumento dessa taxa é fraco nesse período. A taxa de atividade dos "não pobres" era de 63,3% em 1999, sendo elevada a 65% em 2005, ou seja, um aumento mais importante que aquele observado para os pobres. Nas cidades a diferença alcança 11,6 pontos em 2005 (52 e 63,6).

A priori, é surpreendente que a taxa de atividade dos pobres seja menor que a dos "não pobres", já que o nível de renda daqueles é fraco. Logo, por definição, deveria se observar justo o contrário, ou seja, uma taxa de atividade dos pobres mais elevada que a dos "não pobres", por razões estritas de sobrevivência. Muitos fatores podem explicar esse paradoxo, dentre os quais, um pode ter uma maior influência: a taxa de fecundidade das mulheres é, em geral, mais elevada nas famílias pobres, tornando difícil a guarda das crianças de menor idade, sobretudo nas cidades, onde a solidariedade é mais baixa em relação ao campo e, praticamente não existe sistema de creche. Uma outra explicação, muitas vezes lembrada, procura estabelecer uma relação entre a fraca taxa de atividade e as transferências sociais que beneficiam os mais pobres. Esta explicação não é muito séria. Inicialmente, porque a fraca taxa de atividade é observada mesmo quando não há, ou há pouca, transferência social; em seguida, porque ela é desmentida pelas análises mais finas, como iremos ver.

Segundo Rocha (2007),[...] a taxa de desemprego, definida segundo os critérios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), era de 18,2% em 1999 e de 20,1% em 2005. Paradoxalmente, essas taxas são inferiores para os "não pobres": 6,6% em 1999 e 6,3% em 2005. Na medida em que os pobres não recebem auxílio desemprego, é surpreendente que tenham uma taxa de desemprego mais elevada que a dos "não pobres"."

Observando a composição dos pobres e desempregados pobres, segundo o nível de escolaridade e confrontando os dados, é possível encontrar uma explicação para esse paradoxo.

Tabela 1: Composição dos pobres segundo a escolaridade em %

Indicador	Ano	Menos de 4 anos	De 4 a 7 anos	De 8 a 10 anos	11 anos	Mais de 11 anos
Composição por idade	1999	25,1	41,3	20,9	11,1	1,7
	2005	15,9	35	26,6	20,5	2,1
Taxa de desemprego	1999	10,2	20,7	30,4	33,6	40,2
	2005	10	19,3	29,8	32,2	37,2

Fonte: ROCHA, S. (2007, p. 13), a partir dos dados do IBGE e da PND (o Norte rural foi excluído).

Os pobres que têm uma escolaridade média de menos de 4 anos são muito menos numerosos em 2005 que em 1999 (25,1 contra 15,9). Estas são, muito provavelmente, as categorias mais pobres. Suas taxas de desemprego são fracas. Para uma taxa em torno de 10%, 41,3% dos pobres têm uma escolaridade de 4 a 7 anos em 1999. Eles são menos numerosos em 2005 (35%). A taxa de desemprego é mais elevada e diminui pouco entre essas duas datas. Esta taxa de desemprego é, entretanto, menor que o peso dos pobres nessa categoria. Pode-se, desde então, considerar que quando a formação é pouco importante (de 0 a 7 anos), a taxa de desemprego é relativamente fraca: a necessidade de trabalho para sobreviver é forte, mas o trabalho é exercido, sobretudo, nos empregos informais. São os mais pobres que recebem mais transferências sociais, mas também são eles que enfrentam taxas de desemprego mais fracas.

A ruptura aparece com os pobres que têm mais de 8 anos de escolaridade: 20,9% dos pobres têm entre 8 e 10 anos de escolaridade; esse percentual este que aumenta sensivelmente em 2005. Nessa categoria de pobres, bem como nas seguintes, a taxa de desemprego é mais importante que sua participação na pobreza total. Em 2005, 29,8% estão desempregados. O desemprego cresce à medida que a escolaridade avança.

A taxa de desemprego é fraca para as categorias de pobres menos escolarizados; ela cresce à medida que a escolaridade au-

menta. Os mais pobres buscam atividades geralmente na informalidade, sobretudo para garantir a sobrevivência estrita. A ausência de sistema de proteção social para os pobres menos instruídos e a necessidade de sobrevivência estrita explica essas fracas taxas de desemprego. Os menos pobres entre os pobres têm, por outro lado, uma taxa de desemprego mais elevada. Ao contrário do que se observa nos países desenvolvidos, a taxa de desemprego é fraca no Brasil para as categorias menos instruídas, essa taxa aumenta com o grau de instrução¹⁶. Se existe pobreza nesse caso é porque as remunerações são fracas e existe uma predominância de trabalho em tempo parcial e precário. Se existe uma forte taxa de desemprego, deve-se provavelmente à possibilidade de reencontrar um emprego melhor remunerado, levando em conta a qualificação alcançada e a recusa consecutiva de aceitar um emprego não muito desclassificado e menos remunerado.

Nos anos 2000, a escolaridade aumenta sensivelmente, como se pode observar através dos dados expostos na tabela abaixo. A oferta de trabalho não qualificado (de 0 a 7 anos de escolaridade) diminui fortemente em porcentagem, mas a demanda de trabalho não qualificado por parte das empresas não diminui no mesmo ritmo. Isso resulta em uma alta relativa dos rendimentos dessa categoria de trabalhadores. Segundo os dados da PNAD, explorados por Néri et al. (2004, p. 23), "[...] os rendimentos do trabalho crescem nos cinco primeiros decis duas vezes mais rápido que nos quatro decis seguintes, e três vezes mais rápido que no último decil de 2001 à 2006. Ora, é nos cinco primeiros decis que se encontra a maior quantidade de trabalho não qualificado, que ele se encontre em empregos formais ou informais, sendo os decis seguintes onde se tem a maior quantidade de trabalho qualificado e de empregos formais."

O progresso do ensino abre a via cada vez mais importante¹⁷

16 Já tínhamos observado esse paradoxo em Destremau; Salama (2001).

17 No entanto, seria abusivo identificar anos de escolaridade e qualificação, como muitas vezes fazem as instituições internacionais. Observa-se, com efeito, uma diminuição da qualidade do ensino ver OCDE (2006) e Bonelli (2006).

para uma qualificação do trabalho, mas a demanda de trabalho qualificado não segue o mesmo ritmo. Isso facilita o aparecimento de mecanismos de desclassificação, operando através do aumento da precariedade, da transformação presente em numerosos postos de trabalho (por exemplo, quando o assalariado torna-se indiretamente seu próprio empresário e passa a sofrer os riscos ligados à conjuntura), da elevação do uso do tempo parcial, ou mesmo pela inadaptação das formações em relação às demandas dos empresários.

1.3 UMA INSERÇÃO INTERNACIONAL POUCO FAVORÁVEL NO MÉDIO PARA OS POBRES

O Brasil encontra-se em uma situação particular e original, similar à das economias latino-americanas, após o início dos anos 2000, com exceção da Argentina. A taxa de crescimento continua fraca em média. O funcionamento do mercado de trabalho se traduz por menos desigualdades, logo em benefício dos mais pobres. Isso é um aspecto positivo.

A oferta de trabalho em um momento dado depende, de modo geral, da taxa de atividade e da fecundidade passa (com um atraso de quinze anos). A fecundidade diminuiu nos últimos quinze anos e seus efeitos começam a aparecer sobre o mercado de trabalho. De maneira mais precisa, a oferta de trabalho qualificado depende de um fator suplementar: a política educativa do Estado. A demanda de trabalho, quanto a ela, depende da taxa de crescimento: se esta taxa favorece a elevação da produção de bens relativamente sofisticados, a demanda privilegiará o trabalho qualificado em detrimento do trabalho não qualificado. Se a produção de bens de média e baixa tecnologia for privilegiada, como parece ser o caso, com exceção de alguns raros setores, a demanda de trabalho não qualificado continuará a ser importante e sua taxa de crescimento poderá ser superior à do trabalho qualificado. Esta situação pode ser favorável ao trabalhador não qualificado e relativamente desfa-

vorável ao trabalhador qualificado. Mas como ao mesmo tempo a oferta de trabalho qualificado aumenta mais rapidamente que a do trabalho não qualificado, os trabalhadores que ocuparão os postos de trabalho não corresponderão à suas qualificações específicas e terão empregos desclassificados. Para tanto, basta que a taxa de crescimento aumente para que a demanda de trabalho qualificado aumente em número absoluto e até mesmo em porcentagem da demanda total. A oferta de trabalho qualificado, ainda que crescente, pode então se tornar insuficiente, face a esta demanda, se as despesas públicas em educação não crescerem de maneira significativa. A evolução relativamente favorável aos trabalhadores menos remunerados (portanto, aos pobres) se inverterá e o diferencial entre rendimentos de trabalhadores não qualificados e qualificados aumentará. Dessa forma, a evolução favorável aos pobres do mercado de trabalho se mostra frágil, salvo se as despesas em educação aumentarem sensivelmente.

Mas, para que a taxa de crescimento aumente no longo prazo, várias condições são necessárias. O regime de crescimento sofre o domínio financeiro que não privilegia o investimento produtivo, ao contrário do que se observa na maior parte das economias asiáticas. A taxa de crescimento é, portanto, fraca em média. Além disso, a inserção na economia mundial se faz no mesmo ritmo que o crescimento das exportações mundiais, se bem que essas economias são, em muito, no conjunto, com exceção do México, mais abertas que no passado, quando se considera seu grau de abertura (exportações mais importações sobre o PIB)¹⁸, mas elas não são mais abertas que a média mundial. Um número para esclarecer essa proposição: a participação das exportações brasileiras, desde há muito, se encontra em torno de 1% das exportações mundiais, mesmo que se verifique uma leve tendência à alta, enquanto que a da China em 2000 estava avaliada em 3,9% e em 2005 em 7,4% (carta IEDI, 2006). Esta participação modesta das economias lati-

18 A taxa de abertura do Brasil passa assim de 11,7%, em 1990, a 26,9%, em 2004 (IEDI, 2006).

no-americanas no comércio mundial se explica pela composição de suas exportações. A parte das exportações de produtos primários aumenta graças ao aumento do volume e, ao mesmo tempo, de seu valor, em razão da forte demanda mundial (asiática). A composição das exportações engloba poucos produtos sofisticados. Ora, são esses produtos que apresentam crescimento mais elevado no plano mundial (sobre essas questões ver Lall (2005), Palma (2006b) e Salama (2006), INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2007)¹⁹ .

O aumento extraordinário da modernização é real, mas relativamente insuficiente em relação à estruturação e a evolução do comércio internacional, com foco cada vez mais sobre a compra e venda de produtos de alta tecnologia (KLIAS; SALAMA, 2007).

A América Latina aumenta seu atraso, em relação aos “dragões” asiáticos, tal como a Coreia do Sul, e o cenário de uma incapacidade em concorrer com a China, Coreia e com a Índia em futuro próximo em mercado ditos portadores de lucro.

Em síntese, uma taxa de crescimento mais elevada e durável, acompanhada de um esforço sustentado nas despesas em educação, é a via obrigatória para reduzir, de maneira significativa, a pobreza. Mas para percorrer esta via, ainda é preciso que as relações entre as finanças e o Estado e a indústria sejam diferentes

19 Exportações com conteúdo tecnológico elevado se caracterizam, em um plano mundial, pela elevada elasticidade da demanda em relação ao rendimento e são suscetíveis de apresentar efeitos entrelaçados nos ramos industriais, salvo se elas resultam de indústrias de montagem como no México. Elas participam assim na remodelagem profunda do aparelho industrial. A dificuldade em favorecer a elevação das exportações com conteúdo tecnológico elevado caracteriza os modos de crescimento do tipo “voo de pato selvagem” (*canards boiteux*) (PALMA, 2006b). Os efeitos sobre o crescimento das exportações são favoráveis, a relação entre o grau de abertura mais elevado e forte crescimento não é, ou é pouco, verificada. Na média em que a participação das exportações de produtos manufaturados com média e alta tecnologia não é importante no Brasil, pode-se considerar que seu regime de crescimento se aproxima muito mais do “voo dos patos selvagens” que do voo dos “gansos selvagens”.

e que seja também possível se modificar em profundidade a estrutura das exportações, em direção a produtos mais sofisticados e mais demandados. A luz no fim do túnel da pobreza, mesmo com os pequenos clarões percebidos em alguns países, ainda se encontra muito distante. O aumento das transferências sociais diminui a pobreza e alivia as dificuldades dos que mais sofrem privações. Se essas transferências são necessárias e eticamente indispensáveis, elas não são de forma alguma a solução para suprimir uma pobreza absoluta, que ainda se situa em níveis muito elevados, apesar da sensível diminuição em alguns países. Enfim, em se obtendo uma sensível redução da pobreza absoluta, não é necessário que essa diminuição seja acompanhada de uma elevação da pobreza relativa, produzida por um aumento das desigualdades, pois esta última minaria a coesão social, aprofundando o fosso, já existente, entre a cidadania social e a cidadania política.

1.4 REFERÊNCIAS

BONELLI, R. De volta para o futuro (continuidade e mudança no Brasil dos anos 40 ao presente). **Fórum Nacional Estudos e pesquisa**, São Paulo, n.164, 21 set. 2006.

BOURGUIGNON, F. **The poverty growth inequality triangle**. Washington, D. C.: Banque Mondiale, 2004.(Working papers).

CEPAL. **Panorama social de la America latina**. Santiago de Chile, 2004-2006.

MACHINEA, José Luis et al. (Coord.). **The millenium development goals: a Latin American and caribbean perspective**. Santiago de Chile: CEPAL, jun. 2005.

CEPAL; IPEA; PNUD. **Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en America Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, jan.2003.

CHAUDHURI, S; RAVALLION, M. **Partially awakened giants**: uneven growth in China and India. Washington, D.C.: Banque Mondiale, 2007. (Working papers: WPS4069).

DESTREMAU, B ; SALAMA, P. Brésil : de nouvelles causes au maintien de la pauvreté ? . **Tiers Monde**,v. 42, n.167, p.597-612, 2001. ISSN 0040-7356. Disponível em : <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2001_num_42_167_1526>. Acesso em 30 jan. 2012.

DESTREMAU, B; SALAMA, P. **Mesures et démesure de la pauvreté**. Paris:Presses Universitaires de France, 2002. p.163. ISBN/ISSN 978-2-13-052573-8.

EDWARDS, P. Examining Inequality: Who Really Benefits from Global Growth. **World Development**, Londres, v. 34, n.10, 2006.

HICKS, N; WODON, Q. Protección social para los pobres en América Latina. **Revista da CEPAL**, Santiago do Chile, n.73, 2001.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Crescimento e exportação Carta IEDI**, n.204. Brasília, 2006.

_____. **“Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente”**. Brasília, 2007.

JOMO, K. S. Growth with Equity in East Asia. **Nations Unies**, New York, n.33, 2006. (DESA Working papers).

KAKWANI; KHANDKER, S; SON, H. **Pro-Poor Growth**: concepts and Measurements with Country Case Studies. Washington, 2004. (Working paper).

KLIASS, P; SALAMA, P. La globalisation au Brésil: responsable ou bouc émissaire?. **Lusotopie**, Paris, 2007.

LALL, S. Rethinking industrial strategy: the role of the State in the face of globalization. In: GALLAGHER, K. **Putting development first**. Londres: Zed Books, 2005.

LAUTIER, B ; MARQUES PEREIRA, J ; SALAMA, P. **Régimes de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine, les conditions macro de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté**. Santiago de Chile: CEPAL, jan. 2004. (Série Financiamiento del desarrollo, n.140).

LOPEZ-CALVA, L. **Macroeconomía y pobreza: lecciones desde latinoamérica**. Santiago de Chile, CEPAL, marzo, 2004. (Série Financiamiento del desarrollo, n. 143).

LOZANO, C. et al. **Crecimiento y distribución: nota sobre el recorrido 2004-2007**. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación/CTA, 2007. Mimeo.

LUSTIG, N. **La desigualdad en México**. Economía de América Latina : las dimensiones sociales de la crisis. México: CET, n.18/19,1989.

NÉRI, M. C. et al. **Miséria, desigualdade e políticas de rendas: o Real de Lula**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Mimeo.

NUNEZ, J; ESPINOSA, S. **Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad: Mission para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad**. Bogota, 2005. (Working paper).

OCDE. **Economic Survey: Brazil/ Paris**. 2006.

PAES DE BARROS, R. et al. **Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2000. (Texto para discussão, n.750).

PAES DE BARROS, R; MENDONÇA, R. **O impacto do crescimento**

econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n.528).

PALMA, G. **Globalizing Inequality:** Centrifugal and centripetal Forces at Work. Nations Unies, New York, 2006. (DESA Working papers, n.35).

PALMA, G. Stratégies actives et stratégies passives d'exportation en Amérique latine et en Asie orientale. **Tiers Monde**, Paris, n.186, 2006b.

ROCHA, S. **Pobreza:** evolução recente e as "portas de saída" para os pobres. **Forum Nacional**, Rio de Janeiro, 27 set. 2007. Mimeo.

ROS, J. **El crecimiento economico en Mexico y Centroamerica:** desempeño y perspectivas. Santiago de Chile : CEPAL, mayo 2004. (Serie estudios y perspectivas, n.18).

SALAMA, P. **Le défi des inégalités, Amérique latine/Asie, une comparaison économique.** Paris: La Découverte, 2006.

WADE, R. **Globalization, poverty and income distribution:** does the Liberal Argument Hold. Londres: Development Studies Institute/LSE, 24 July 2002. (Working papers, n.02-33). ISSN 1470-2320.

WORLD BANK. **An East Asian renaissance:** ideas for Economic Growth, Washington,D.C., 2006.

ZETTELMEYER, J. **Growth and reforms in Latin America:** a Survey of Facts and Arguments. Washington, D.C.: FMI, 2006. (Working paper WP/06/210).

UMA BREVE VIAGEM PELA HISTÓRIA DA POBREZA: CONDIÇÕES DE VIDA, REPRESENTAÇÕES E FORMAS DE INTERVENÇÃO

Ava Renarda Williams⁵⁰

Maria Beatriz Lima Herkenhoff⁵¹

Izildo Corrêa Leite⁵²

3.1 INTRODUÇÃO

Com base em pesquisa bibliográfica, este capítulo tem por finalidade fazer um breve histórico da pobreza e das mudanças sociais que lhe são mais pertinentes.

Procura mostrar que, ao longo de um período que se inicia ainda na Idade Média e chega à contemporaneidade, as diferentes configurações históricas daquela condição social, bem como as características sociais dos próprios pobres, guardam estreitas relações com cada momento histórico específico – fato que, por sua vez, evidencia a necessidade de levarmos em conta a historicidade da pobreza. Nem esta condição social nem seus sujeitos têm, de forma alguma, a marca da imutabilidade.

Este capítulo trata, ao mesmo tempo, de como outros segmentos sociais representaram a pobreza e os pobres no mesmo

50 Mestre em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

51 Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

52 Doutor em Sociologia (Unesp/Campus de Araraquara), Mestre em Sociologia (Unicamp) e professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

longo período histórico, evidenciando a historicidade também de tais representações, as quais passaram por transformações acentuadas desde então. Um fato particularmente marcante a esse respeito é a passagem de uma pobreza “inserida”, tal como ocorria na sociedade medieval – já que percebida como natural e decorrente de vontade divina –, a uma pobreza vista como problemática pelas autoridades e pelas classes dominantes, a partir da transição da Idade Média para a modernidade pré-industrial. Nesse momento – como veremos adiante, com os pormenores que a dimensão deste trabalho permite –, os pobres passaram a ser identificados como “vagabundos”, a isso tendo-se seguido formas correspondentes de “gerir” a pobreza.

Por tal razão, o presente capítulo trata, igualmente, do campo da intervenção sobre a realidade social – em particular, das formas de tratamento dadas à pobreza e aos pobres. Também essas formas de tratamento passaram, historicamente, por mudanças profundas ao longo do tempo.

No entanto, não basta apontar as mudanças ocorridas em cada uma dessas esferas – o das configurações da pobreza e das características sociais dos pobres, o das representações pertinentes e o da intervenção. Mais do que isso, é fundamental que o pensamento identifique como esses três campos imbricam-se historicamente. Isto é o que buscamos fazer a seguir.

3.2 A IDADE MÉDIA: DE DEUS TUDO VEM – A POBREZA INCLUÍDA

A forte predominância da ideologia cristã, durante a Idade Média, teve como resultado a compreensão da pobreza como vontade divina. Instaurou-se, desta forma, aquilo que Leite (2002) chama de “*naturalização da pobreza*”, o que contribuiu para que essa condição social e os pobres fossem vistos como partes integrantes e importantes nas sociedades medievais.

Para Leite (2002), a naturalização da pobreza significa vê-la

como algo inquestionável, inelutável, algo de que não se pode fugir, que faz parte da realidade da mesma forma que os acontecimentos naturais sobre os quais não temos controle. Segundo o mesmo autor, essa concepção ignora os vínculos de causalidade que a pobreza tem com a sociedade e a história, para concebê-la como algo que vem de “fora” do mundo social e a ele se impõe.

Para entender a lógica desta forma de pensamento, é importante reconhecer que, na Idade Média cristã, a religião estava fortemente presente em todas as esferas da vida. Deus foi entendido como o centro do mundo e tudo tinha origem nele (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1994; LEITE, 2002). Acreditava-se que a pobreza existia porque Deus a criara. Passagens da Bíblia justificavam essa crença, como encontramos em Mateus 26:11: “Vós sempre tendes convosco os pobres”; Provérbio 22:2: “O rico e o pobre têm isto em comum: o Senhor é o Criador de ambos”; Eclesiastes 5:19: “E quando Deus concede riquezas e bens a alguém e o capacita a desfrutá-los, a aceitar sua sorte e ser feliz em seu trabalho, isso é um presente de Deus”.

Nesse período, predominava o pensamento segundo o qual “Deus poderia ter feito ricos todos os homens, mas quis que houvesse pobres, para que os ricos pudessem, assim, se redimir de seus pecados” (trecho extraído da Vida de Santo Eloi, apud CASTEL, 1998, p. 64).

Tratava-se de uma imagem estereotipada em que o pobre era representado, frequentemente, como um indivíduo magro, chagado, coxo, cheio de feridas: “Jó em cima das suas fezes, Lázaro cujo cadáver já fede, os miseráveis miraculosos sobre quem se debruçou a misericórdia de Cristo” (CASTEL, 1998, p. 67). Acreditava-se que o pobre se aproximava da divindade através do seu sofrimento, pois sua condição miserável lhe permitia um entendimento íntimo do sofrimento de Cristo na cruz.⁵³ Era seu sofrimento corporal

53 Geremek (1994) destaca que, se o pobre renunciasse à riqueza secular e ao poder por sua própria vontade, poderia ser considerado moralmente superior aos ricos. O autor fornece exemplos de nobres e ricos que até limpavam os pés dos pobres. No século XIII, St. Louis, um rei francês, cortou pão e forneceu

que fazia com que o pobre se tornasse parte do corpo da Igreja.

O entendimento da pobreza como algo que foi criado e existia pela própria vontade de Deus e como um acontecimento inelutável contribuiu para que, durante a Idade Média, ocorresse a naturalização da pobreza e, ao mesmo tempo, para que os pobres e sua condição social fossem vistos como parte do todo social.

Instalaram-se, naquele período, situações que alguns autores chamam de “economia de salvação” (CASTEL, 1998), “exaltação da pobreza” (GEREMEK, 1994) e “elogio da caridade” (PAUGAM, 1994). Para Castel (1998, p. 64), a economia de salvação significava que, embora desprezado e desgraçado, o pobre poderia ser instrumentalizado para que o rico praticasse a caridade:

Em uma época em que os meios de enriquecimento através do comércio e das especulações financeiras ainda provocam sentimento de culpa, e em que [...] os homens viveram no temor do inferno, a caridade representa a via por excelência da redenção e o melhor investimento para o além. [...] Estabelece-se um comércio entre o rico e o pobre, com vantagens para as duas partes: o primeiro ganha sua salvação graças à sua ação caridosa, mas o segundo é igualmente salvo, desde que aceite sua condição (CASTEL, 1998, p. 64-65).

Geremek (apud LEITE, 2002, p. 8), por sua vez, destaca que, de acordo com o pensamento hegemônico no período histórico em questão,

[...] a riqueza de alguns é necessária a fim de que os pobres possam ser ajudados. Por consequência, o elogio da esmola contém em si não apenas a perspectiva

vinho que ele mesmo serviu aos pobres que alimentou em sua própria mesa. Todavia, isso não significa que, ao mesmo tempo, não houvesse desprezo pelos pobres, naquela sociedade, conforme as seguintes palavras de Mollat (apud LEITE, 2002, p. 186): “[...] o silêncio dos textos a respeito dos pobres pode resultar da indiferença e do desprezo em relação a eles, da impotência dos humildes para se exprimirem; não deveríamos levá-lo em conta como um dado de fato?”

da salvação para os ricos, mas também uma justificação da própria riqueza, sua racionalização ideológica. [...] aos pobres eram apresentados os méritos que trazia, na perspectiva da salvação, a aceitação de sua própria condição; aos ricos era recordada a necessidade de prover a própria redenção.

Os membros da sociedade medieval, em sua maioria, não ousaram confrontar a ordem então existente, na qual se justificava a divisão entre ricos e pobres, pois, conforme se acreditava, tinha sido estabelecida a partir da vontade divina. Ainda que minoritários, havia, sim, questionamentos sobre a pobreza extrema, mas, conforme Leite (2002, p. 8), “[...] a eventual contestação dessa divisão era considerada uma heresia, já que significava colocar-se contra a própria ‘vontade divina’”. Além das consequências espirituais que, segundo se acreditava, isso traria, a negação da origem divina da pobreza era vista como ameaça à manutenção da estrutura social vigente.

Para Castel (1998), a Igreja, na Idade Média, impôs sua autoridade e justificou sua dominação e seus privilégios no gerenciamento da pobreza. O mesmo autor mostra que as primeiras tentativas de formalizar a assistência aos pobres ocorreram por meio dos conventos que recebiam os doentes e os miseráveis, surgindo, assim, em partes da Europa dominadas pelo cristianismo, os hospitais centrais e as confrarias. “As obras de misericórdia desenvolvem a economia política da caridade, cujo valor de troca é a esmola que ‘apaga o pecado’” (CASTEL, 1998, p. 64).

Embora não existissem leis ou decretos formais relativos ao assunto, o pobre, na Idade Média, estava sob um sistema complexo de proteção, marcado pela dependência e pela interdependência entre os membros da sociedade. A família e a coletividade forneciam proteção aos necessitados. Isto é o que Castel (2005, p. 13) chama de “proteção próxima”: “[...] o indivíduo é definido pelo lugar que ocupa numa ordem hierárquica, a segurança é garantida pela comunidade à qual pertence e depende da força desses vínculos comunitários.” E afirma ainda: “Paralelamente,

na cidade, a pertença a grupos profissionais [...] inscreve seus membros em sistemas fortes, [...] de disciplina e de proteção, que garantem sua segurança, em troca de sua dependência em relação ao grupo” (CASTEL, 2005, p. 13).

Dentro desses sistemas baseados nos laços de família e pertencimento comunitário, mesmo os mais vulneráveis ainda se encontravam protegidos, como ocorria com os órfãos ou aqueles cuja situação os tornava provisória ou definitivamente incapazes de manter seu lugar na sociedade.

A pobreza, que normalmente já atingia imensa quantidade de pessoas, muitas vezes chegava a se expandir. Isso era devido, entre muitos fatores, à ocorrência constante de guerras e a períodos de fome massiva. Geremek (1987, 1994) aponta que, no período histórico ora considerado, ocorreram mortes coletivas causadas pela fome, gerando até mesmo situações como a venda de carne humana. Castel (1998, p. 53), por sua vez, acrescenta que existiam “irrupções incontroláveis, vindas de outros lugares, os cataclismos meteorológicos ou devastações da conquista ou da guerra, que podem enfraquecer o conjunto da comunidade e até mesmo destruí-la.”

Todavia, o impacto desses problemas era, de certa forma, reduzido devido ao modo pelo qual eram estruturadas as coletividades. Existia também a “força da solidariedade rural”, entendida como

[...] a conjunção do fato de estar colocado sob a proteção de alguém poderoso [...] e do fato de estar inscrito em redes familiares ou da mesma linhagem e de vizinhança da comunidade de habitantes [o que] garantia uma proteção máxima contra os acasos da existência. Essas comunidades são [...] fortemente integradas por redes de interdependência (CASTEL, 1998, p. 55).

Esta assistência aos mais necessitados, portanto, não foi entendida como iniciativa ou responsabilidade pessoal, mas como obrigação, como resultado do lugar ocupado pela pessoa, num sistema que era baseado na interdependência.

O indivíduo que vivia na pobreza tinha seu lugar na sociedade

e dele tirava sua proteção. Ele e sua necessidade de pedir proteção eram reconhecidos, o mesmo ocorrendo com o rico e seu dever de fornecê-la (CASTEL, 1998). No ato de proteger o primeiro, o segundo também se protegia das ameaças externas, vindas de fora da sua coletividade, na forma de guerras e ataques. Esta prática, que alguns autores (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1987; 1994; LEITE, 2002; NASCIMENTO, 2001) chamam de “proteção próxima”, foi, por vezes, formalizada nas relações sociais. Essa formalização pode ser encontrada no advento de contratos perpétuos de servidão “voluntária”. Mollat (apud LEITE, 2002, p. 9) fornece um exemplo de um contrato desse tipo:

Como todos sabem muito bem que não tenho nada com que me alimentar e vestir, solicitei a vossa piedade, e vossa vontade mo concedeu, poder entregar-me a vós ou confiar-me à vossa proteção. [...] deveis ajudar-me, no que diz respeito a alimento e vestuários, para que eu possa servir-vos e ser merecedor do que me dais. Enquanto eu viver, ser-vos-ei devedor dos serviços e obediência compatíveis com a liberdade e durante minha vida inteira não terei o poder de subtrair-me a vosso poder e vossa proteção.

Por tudo o que foi exposto até aqui sobre o assunto, pode-se concluir que a pobreza não era encarada como um “problema social”. A estrutura rígida e a interdependência impediam que essa condição social e seus sujeitos fossem vistos como fatores de desestabilização interna. A presença dos pobres não representava uma ameaça à reprodução da estrutura social. Sendo assim, não foram excluídos das coletividades.

3.3 A MODERNIDADE PRÉ-INDUSTRIAL: O SURTI-MENTO DE UMA POBREZA VISTA COMO AMEAÇADORA

No período medieval, conforme vimos, a pobreza era vista como um acontecimento natural. Todavia, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, a visão da pobreza e do pobre mudou radicalmente. Esta transição teve início em meados do século XIV (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1987; 1994; LEITE, 2002). O pobre, então, foi deixando de ser visto como *um próximo*, sendo transformado em estranho, perigoso e indesejável. Ao longo de vários séculos, no período que então se iniciou, ele foi identificado com a figura do *vagabundo*, que se transformou no elemento central das representações da pobreza e dos pobres pelas classes dominantes (CASTEL, 1998; KONDOR, 1996; LEITE, 2002).

Uma mudança nesse campo foi provocada pelo surgimento de uma pobreza móvel, ou “indigência móvel”, como a denomina Castel (1998): os pobres eram, com frequência, forasteiros, desconhecidos, indivíduos que não tinham vínculos estabelecidos com a coletividade na qual passavam, então, a inserir-se. Isso se deveu ao que poderíamos chamar de ressurgimento das migrações, as quais, a partir de certo momento, e como veremos adiante, acentuaram-se drasticamente, devido à expulsão de camponeses do meio rural, no processo que ficou conhecido como fechamento ou cerceamento dos campos.

Importantes religiosos, como Santo Agostinho e o Papa Inocente III, começaram a usar termos e expressões como “mendigos”, “miseráveis” e “sem-vergonha”, em relação aos pobres. Nesse mesmo período, nota-se uma ruptura da interdependência e da proteção que o sistema baseado nas proteções próximas fornecia. Isso acontecia exatamente devido ao surgimento da pobreza móvel, isto é, em virtude das migrações.

De forma gradativa, o lugar dos pobres foi-lhes sendo tirado. Eles não eram mais considerados como parte do tecido comunitário, mas começaram a ser vistos como integrantes de uma categoria especí-

fica. Castel (1998) destaca que, a partir do século XIV, impôs-se a eles o uso de medalhas, chapinhas, chumbo e cruzes costuradas na manga ou no peito, o que os distinguia do resto da sociedade e lhes conferia, ao mesmo tempo, o direito de receber esmolas e frequentar as instituições hospitalares. O mesmo autor (1998) também aponta que registros fiscais datados de 1475 concebiam os mendigos como um grupo profissional próprio. Nota-se que, a partir desse período, os termos “mendigo” e “pobre” aparecem como sinônimos.

A assistência, que era fornecida, sobretudo, pelos mosteiros e conventos, começou a ser de responsabilidade dos poderes locais. Castel (1998) afirma que, entre 1522 e 1550, cerca de sessenta cidades na Europa adotaram um conjunto coerente de medidas visando “gerenciar a pobreza”.

Em contraste com a Idade Média, as tentativas de assistir os pobres não foram, então, motivadas por nenhum código familiar ou moral, nem por exigências religiosas, mas pela necessidade de combater acontecimentos sociais e econômicos desfavoráveis, tais como crises de subsistência, o aumento de preços dos produtos alimentares, o desemprego ligado a uma vigorosa expansão demográfica, a redução e recomposição das populações devido a pestes, reestruturações agrárias e o crescimento anárquico das cidades (CASTEL, 1998).

As medidas foram adotadas, de início, em âmbito local e, eventualmente, retomadas pelas legislações nacionais. Representaram tentativas de categorizar e ordenar os pobres. Uma vez que, em tal período, estes eram identificados a partir do próprio grupo profissional, começou-se a fazer a distinção entre aqueles que eram capazes de trabalhar e aqueles que não o eram. Desta forma, as cidades mobilizaram-se para garantir a assistência aos seus pobres (CASTEL, 1998).⁵⁴ O decreto de Moulin, adotado

54 Havia, então, “uma política, muito propagada na Europa, de *defesa contra a afluência de mendigos forasteiros*” (GEREMEK, 1989, p. 170; grifo nosso). Expressando a proposta de organização da assistência social formulada por Lutero, afirma GEREMEK (1989, p. 197): “[...] cada cidade assegura o sustento de seus pobres e impede a entrada dos mendicantes forasteiros.”

pela França em 1556, expressa a atitude vigente no que diz respeito às legislações instituídas para enfrentar a pobreza:

Ordenamos que os pobres de cada cidade, burgo e aldeia sejam alimentados e sustentados pelos habitantes da cidade, burgo ou aldeia de que forem nativos ou moradores, a fim de que não possam vagar ou pedir esmola em outros lugares diferentes daqueles em que estão, os quais pobres devem ser informados e certificados do que é dito acima, se, para o tratamento de suas doenças, forem obrigados a ir aos burgos ou povoações onde há hospitais centrais e leprosários a isso destinados (Decreto de Moulin, apud CASTEL, 1998, p. 74).

No período ora considerado, algumas iniciativas visavam a criar um lugar próprio para os pobres. Surgiram “hospitais” especiais, para onde eram enviados aqueles que eram retirados das comunidades. Inicialmente, apesar de seu deslocamento, não se falava em isolá-los ou excluí-los, mas de tentativas de reabilitá-los, de lhes fornecer o auxílio necessário e, ao mesmo tempo, de preparar seu pertencimento comunitário (CASTEL, 1998).

Por sua vez, a Peste Negra surgiu em meados do século XIV, trazendo problemas para os pobres. Naquele período, estes já eram vistos como estrangeiros, desconhecidos, cuja estranheza podia conter em si, aos olhos do pensamento dominante, uma série de riscos, incluindo a transmissão de doenças, a corrupção moral e a instabilidade dos processos econômicos e sociais. Foram, então, responsabilizados até mesmo pela Peste Negra, que matou cerca de um terço da população europeia.

Castel (1998) afirma que, durante os vinte anos da Peste Negra, devido à redução da oferta de força de trabalho, os salários aumentaram consideravelmente, fazendo com que muitos pobres se beneficiassem com a situação. No entanto, ainda para o mesmo autor (1998, p. 109), seria um exagero falar de idade do ouro, tanto para os assalariados como para os pobres. Todavia, depois do choque inicial da Peste Negra, o fato de alguns pobres tentarem melhorar sua situação social e econômica gerou indignação entre as pessoas

mais bem situadas socialmente e entre as autoridades. “As pessoas começaram a se agitar, dizendo que eram mantidas em servidão [...] que queriam ser iguais aos seus senhores e que, se cultivavam as lavouras dos senhores, queriam receber salário por isso.”⁵⁵

Dessa maneira, a Peste Negra, em vez de melhorar a situação dos pobres, reforçou a ideia de que eles eram moralmente corruptos e constituíam uma ameaça à ordem estabelecida, porque alguns poderiam tirar proveito das condições geradas pela situação vigente para melhorar sua situação.

Por outro lado, na transição da Idade Média para a modernidade, ocorrem transformações na estrutura social e econômica. A expulsão de camponeses do meio rural, conforme Himmelfarb⁵⁶ (apud LEITE, 2002, p. 9), deveu-se a dois fatores principais: a “decadência do feudalismo” e o cerceamento dos campos. A decadência do feudalismo, a que se refere Himmelfarb, “‘liberou’ os pobres e os deixou à mercê não de uma economia livre, porém mais livre” (HIMMELFARB, apud LEITE, 2002, p. 10). Os dois fatores citados há pouco, de acordo com Leite (2002), combinaram-se para modificar drasticamente as condições de vida e de trabalho de uma grande parte da população. Geraram-se, também, “amplos contingentes de força de trabalho ‘excedente’” (LEITE, 2002, p.10).

Assim, nasceu uma grande massa de pessoas que passavam, a partir de então, a contar apenas com suas forças de trabalho – se conseguissem compradores para elas – para poder sobreviver. A mercantilização da vida em sociedade substituía as relações marcadas pela sociabilidade primária, pelos laços pessoais. As mudanças aconteciam de maneira muito rápida e, apesar de esforços locais, o número de pobres aumentava.

Até aqui, nesta retrospectiva histórica, quase não se falou dos mendigos e vagabundos. Isso não significa que estes grupos não existissem na Idade Média ou no início da transição para a mo-

55 J. Froissart. *Chroniques*, L. I. t. X., Luce, Paris, 1874, p. 95, apud Castel, 1998, p. 109.

56 HIMMELFARB, Gertrude (1988). *La idea de pobreza: Inglaterra a principios de la época industrial*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

dernidade. Até certo período histórico, a pobreza não era necessariamente associada aos mendigos, aos vagabundos e aos estrangeiros. Como já foi observado, o pobre pertencia à coletividade, sendo por ela protegido por obrigação moral e por “vontade divina”. Em contraste, o estrangeiro e o vagabundo, na Idade Média, representavam uma anomalia, uma ameaça à estrutura fechada e protegida da sociedade de então, razão pela qual eram excluídos e discriminados. Além do mais, o sistema baseado na proteção próxima e em fortes laços familiares expulsava-os do seu meio, limitando, assim, a visibilidade daquelas ameaças (CASTEL, 1998).

No entanto, o agravamento da pobreza, no período em análise, e a criação de instituições de caridade e de reabilitação levaram à busca de explicações sobre suas causas, bem como levaram a que a maneira de olhar o pobre se transformasse de modo acentuado.

Surgiu, nesse período de transição, o conceito de “*mendigos incorrigíveis*”, em relação aos pobres. Esses mendigos ainda eram membros da comunidade e, por isso, poderiam receber auxílio. Este “auxílio” passou a ser fornecido, cada vez mais, na forma de reclusão em hospitais. Além dessa estratégia de “gerenciamento da pobreza”, algumas outras mudanças podiam ser vistas. Por exemplo, os novos decretos em relação aos hospitais explicavam que a assistência era reservada exclusivamente aos membros de uma determinada comunidade (CASTEL, 1998).

Como nas tentativas anteriores, relativas aos hospitais, o objetivo oficial era reabilitar o pobre, que começava a ser identificado quase exclusivamente em termos de mendicância. Ainda não se falava em exclusão. Castel (1998) afirma que os hospitais eram concebidos como estratégia para “ajudar” o pobre. Os meios pelos quais isso era feito incluíam trabalho forçado, aprendizagem da ordem e da regularidade e incessantes orações, entre outros (CASTEL, 1998).

Desta forma, o mendigo podia se tornar um *mendigo válido* ou, eventualmente, um *membro útil* para o Estado. Existiam vários critérios para distinguir o mendigo válido do mendigo incorrigível. O mendigo válido poderia receber caridade, caso seguisse algumas regras, como não pedir esmolas na rua. Nesse caso,

ele seria protegido.

Em contraste, o mendigo incorrigível não encontrou empatia por sua situação. Num primeiro momento, a categoria dos mendigos incorrigíveis incluía os rebeldes que se opunham às soluções propostas pelos reis, legisladores e governos locais. Também incluía os estrangeiros que, por não terem pertencimento comunitário, eram automaticamente excluídos de qualquer tipo de assistência (CASTEL, 1998). Naquele período, foram tomadas medidas rigorosas contra os mendigos incorrigíveis. Veja-se, por exemplo, o decreto de João II, na França, em 1351, citado por Castel (1998, p. 98):

Aqueles que estão ociosos pela cidade de Paris [...] e não querem submeter seu corpo a nenhum trabalho duro [...] não importa a situação ou a condição em que estejam, tendo ou não uma profissão, homem ou mulher, que sejam sãos de corpos e de membros [são obrigados a] fazer alguma [...] tarefa com a qual possam ganhar sua vida ou que deixem a cidade de Paris.

O que distinguia o mendigo válido do mendigo incorrigível era sua capacidade ou aptidão para o trabalho, pois os hospitais tinham como objetivo “incluir os pobres” – aqueles que provavam ser úteis e produtivos para a coletividade. Nesse período, de transição da Idade Média para a Idade Moderna, tal objetivo era atingido principalmente por meio do trabalho.

Apesar de migrações significativas terem ocorrido já desde o final da Idade Média, foi sobretudo com o fechamento dos campos e o rompimento da proteção garantida pelos tradicionais laços familiares, pela comunidade e pela Igreja que o pobre viu-se forçado a migrar em busca de trabalho e, eventualmente, de novas formas de proteção. Assim, ele desvinculou-se não somente de seus locais de origem, mas também da proteção que recebia. “A interdependência cuidadosamente encaixada dos estatutos numa sociedade ordenada é ameaçada pela pressão que exercem todos os que nela não encontram seu lugar a partir da organização tradicional do trabalho” (CASTEL, 2002, p. 31).

As ofertas de postos de trabalho não eram suficientes para preencher as lacunas deixadas pelo rompimento do sistema antigo de proteção. Até populações previamente seguras tornavam-se vulneráveis. Isto se vê claramente no caso dos “pobres envergonhados”. Estes não estavam necessariamente sem trabalho, mas o que conseguiam graças a sua atividade laboral não era suficiente para manter suas famílias, obrigando-os a buscar assistência. Por estar nessa condição, sentiam vergonha: “O pobre envergonhado é envergonhado por mostrar que está pobre, porque conservou sua dignidade e considera a pobreza indigna para um homem de qualidade” (CASTEL, 1998, p. 89).

Gradualmente, este tipo de pobre seria considerado útil pela sociedade. Era também ele que passava a ter direito à assistência, dada pela paróquia ou pela cidade.

A linha definidora que existia entre as demais populações de pobres, especificamente entre os mendigos, começava a ser alterada, expressando mudanças crescentes na concepção de pobreza no período ora analisado.

[...] porque muitos mendigos válidos [*able-bodies beggars*], quanto mais puderem viver de esmolas, recusam-se a trabalhar e entregam-se à preguiça e ao vício e, às vezes, ao roubo ou a outras abominações, ninguém poderá, sob pena de sanções, dar nada, a título de piedade ou de esmola, àqueles que podem trabalhar ou encorajá-los em suas inclinações [*desires*], de tal forma que sejam obrigados a trabalhar para viver.⁵⁷

Surgiram, então, vários códigos de trabalho, que, além de ser opostos ao código de assistência, consideravam um problema quem não estivesse inserido no sistema de atividades laborais. Porém, para enfrentar este problema, foram adotadas estratégias e criadas legislações a fim de bloquear na fonte o fluxo dos po-

57 Trecho de um decreto promulgado em 1349 pelo rei Eduardo III, da Inglaterra, citado por J. C. Ribton-Turner. *History of Vagrants and Vagrancy, and Beggars and Begging*, apud Castel, 1998, p. 98.

bres e “reinscrever à força, em estruturas fixas, todos os que desatrelaram” (CASTEL, 1998, p. 99).

Quem não estivesse adaptado ao novo sistema era forçado a “andar sem rumo eternamente em um *no man’s land social*, como um animal selvagem rechaçado em toda parte” (CASTEL, 1998, p. 123). A situação era mais complexa quando estes grupos de desadaptados juntavam-se, sendo vistos, então, como inimigos.

Assim sendo, as medidas tomadas em relação aos pobres não tinham mais o objetivo de incluí-los, mas de *combatê-los*. Na transição da Idade Média para a modernidade, ocorreu uma mutação na forma de compreender o pobre, antes visto como próximo e, a partir de então, concebido com um vagabundo,⁵⁸ preguiçoso e imoral, como se verifica, a seguir:

Os vagabundos são os mais terríveis flagelos para o campo. São insetos vorazes que o infestam e o desolam e que, dia a dia, devoram a substância dos agricultores. São, para falar sem imagens, tropas inimigas espalhadas pela superfície do território, que aí vivem a bel-prazer como num país conquistado e aí recolhem verdadeiras contribuições sob o título de esmolas.⁵⁹

Geremek (1994) observa que os pobres foram cada vez mais marginalizados e suas atividades, consideradas criminosas. Afirma que o segmento marginalizado da sociedade incluía, além dos pobres, os *outcasts* (pessoas desadaptadas, controversas), que não eram necessariamente criminosos. Todavia, as autoridades do período chegaram ao extremo de considerar não simplesmente as atividades dos marginalizados como criminosas, mas sua própria existência como um crime.

Uma das primeiras modalidades de ações tomadas contra os

58 “[...] a categoria geral de vagabundo, ser totalmente a-social e perigoso, é uma construção. [...] Essa construção de um paradigma negativo do vagabundo é um discurso do poder” (CASTEL, 1998, p. 136).

59 J. F. LeTrosne. *Mémoire sur les vagabonds et les mendiants*. Soissons, 1764, p. 4, apud Castel, 1998, p. 122.

pobres foi o banimento, utilizado, então, em larga escala na Europa. Tratava-se, na verdade, de “uma escapatória, graças à qual uma comunidade se desembaraça de uma questão insolúvel para colocá-la em outro lugar” (CASTEL, 1998, p. 123). Em 1556, na França, Henrique II declarou que os pobres seriam “levados à prisão do Châtelet para [...] serem condenados à pena de morte se tiverem infringido nossa presente ordem e escrito, sobre esse fato.”⁶⁰

Entretanto, a prática do banimento não se mostrou eficiente. Uma adaptação dessa prática foi a exportação para as colônias, adotada em 1719. Esta estratégia, que tinha como objetivo tornar os pobres úteis para o Estado e eliminar o problema da mendicância, foi utilizada de tal maneira que gerou reclamações, forçando seu abandono após três anos de existência. Providências mais extremas contra os pobres foram, por sua vez, adotadas, como a condenação à morte.

Essa medida referia-se explicitamente aos “vagabundos”. Estima-se que, na Inglaterra, 12.000⁶¹ “vagabundos” tenham sido executados durante o reinado de Henrique VIII e 400 “vagabundos” por ano tenham sido mortos no reinado de Elisabeth (ALEXANDRE VEXLIARD apud CASTEL, 1998).

Várias disposições apoiadas na legislação, tais como o banimento e a deportação para as colônias e para hospitais, entre outras, foram adotadas para combater a “vagabundagem”. Castel (1998, p. 128) afirma:

[...] a legislação sobre a vagabundagem reinstaura, assim, a escravidão no reino da Inglaterra. Passível de ser condenado à talha e à corvéia, o vagabundo pode

60 Jourdan, Decoouzy, Isambert. *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XIII, p. 501-511, apud CASTEL, 1998, p. 123.

61 Há controvérsia sobre esse número. Depois de afirmar que “os pais da classe trabalhadora moderna começaram vendo-se castigados por algo de que eles mesmos eram vítimas”, Marx faz uma citação segundo a qual 72.000 indivíduos foram enforcados apenas no reinado de Henrique VIII – pessoas sobre as quais “Thomas More diz que se viam obrigadas a roubar para comer” (MARX, 1973, 1: p. 625 e 626, n. 29).

ser chicoteado, acorrentado, preso, alugado por seu proprietário e, no caso da morte deste, ser transmitido como um bem aos seus herdeiros.

O mesmo autor (1998) afirma que a vigilância repressiva das autoridades em relação aos vagabundos, embora não desencadeada exclusivamente sobre eles, é um tema recorrente da história social dos regimes da época que estamos considerando. Porém, existiam e foram criados vários instrumentos legais que visaram a neutralizar a ameaça que se via nos “vagabundos”. O abade de Montlinot, que participava do Comitê da Assembleia Constituinte cujo objetivo era a eliminação da mendicância, escreveu em 1786:

[...] A falta de dinheiro anuncia uma necessidade excessiva: qualquer homem, nessas circunstâncias prementes, está à véspera de se tornar um escroque ou um celerado. O governo deve pois, então, prevenir o crime e assegurar a tranqüilidade dos cidadãos através de todos os meios possíveis. Aquele que, sem asilo e sem recursos, não pode mais pagar sua subsistência, deixa de ser livre: está sob o império da força, não pode dar um passo sem cometer um delito. Enfim, em termos categóricos, é que, supondo que um homem privado de qualquer ajuda há muito tempo não fosse senão um homem infeliz, supunha-se que era injusto prendê-lo; pois bem, será preciso cometer essa injustiça política e não deixar vagar nas estradas quem, não tendo nada, pode ousar tudo.⁶²

As autoridades, no período ora considerado, entendiam que eram necessárias medidas drásticas (prender, chicotear, matar) para impedir que os pobres vagassem pelas estradas (CASTEL, 1998, p. 141).

Vemos, portanto, que a transição da Idade Média para a modernidade marca não somente uma forte deterioração das redes protetoras, mas, também, uma mudança acentuada na maneira de entender a pobreza e de lidar com ela.

62 C. A. J. Leclerc de Montlinot. *Essai sur la mendicité*, apud CASTEL, 1998, p. 141.

3.4 DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL À CONTEMPORANEIDADE: PAUPERISMO, NOVAS REPRESENTAÇÕES DA POBREZA, NOVAS FORMAS DE INTERVENÇÃO

A deterioração das redes fechadas de proteção comunitária, comuns nas sociedades pré-modernas, e as drásticas mudanças posteriores ocorridas na estrutura social, política e econômica que tinha existido na Idade Média não somente afetaram a configuração das sociedades, mas, também – é claro –, o lugar nelas ocupado pelos indivíduos.

A Revolução Industrial teve grandes consequências sobre a configuração das sociedades, trazendo transformações drásticas nas esferas social, política e econômica e consolidando o capitalismo no plano econômico. Entre outras coisas, a Revolução Industrial caracterizou-se, de imediato, pelo uso, na produção, de máquinas movidas a força motriz. É importante ressaltar que, antes disso, já existia uma classe proletária forçada a vender sua força de trabalho para garantir sua existência. Todavia, isto se limitava ao sistema de produção dominado por um número relativamente pequeno de proprietários, existentes na produção capitalista manufatureira.

A utilização crescente e sistemática de máquinas movidas a força motriz na produção mudou radicalmente não apenas as estruturas produtivas, mas a estrutura da sociedade tomada em seu conjunto. Tornava-se praticamente impossível, para os trabalhadores até então autônomos, concorrer com a produção capitalista fabril, o que fez aumentar, de forma dramática, a proletarianização.

Ao mesmo tempo, intensificou-se a hostilidade contra os pobres, nessa época. Tal como no período da modernidade pré-industrial, o pobre continuou sendo visto, pelas autoridades e pelas classes mais bem situadas em termos socioeconômicos, como uma ameaça, um perigo social (GEREMEK, 1987, 1994). Também como havia acontecido no período anterior, os pobres chegaram a ser vistos como criminosos, que, para o bem-estar do restante da sociedade, precisariam ser afastados do meio social, para não exercer sua “perigosa influência”.

No entanto, com o amadurecimento da Revolução Industrial e a consequente expansão do capitalismo, foi ficando clara, mesmo entre círculos mais conservadores, que a pobreza era uma condição social que afetava até os trabalhadores industriais (GEREMEK, 1994; CASTEL, 1988; LEITE, 2002). Tratava-se, pois, de uma “nova pobreza”, cujos sujeitos, os “novos pobres”, eram “agentes e vítimas da revolução industrial”, encontrando-se “plantados no coração da sociedade” e formando “a ponta de lança de seu aparelho produtivo” (CASTEL, 1998, 284, 282, 30 e 282).

Engels (1987), por sua vez, aponta que a Revolução Industrial pode ser vista como uma maldição para os trabalhadores, pois se caracteriza por jornadas longas e duras de trabalho, sob condições desumanas e cruéis. As famílias eram forçadas a viver em unidades residenciais precárias e sem as mínimas condições de higiene. Apesar de aumentos de produtividade nunca vistos até então, os salários eram extremamente baixos. Também aumentou a exploração das mulheres e crianças, por cujas forças de trabalho recebiam salários ainda menores do que os adultos do sexo masculino. Até um momento avançado do século XIX, não havia qualquer proteção contra a exploração capitalista.

Bresciani (1989) descreve as condições quotidianas que a classe operária enfrentava em Londres, e o faz tomando por base Engels (de quem são as palavras entre aspas na citação a seguir):

[...] uma massa de casas de três a quatro andares, construídas sem planejamento, em ruas estreitas, sinuosas e sujas, abriga parte da população operária. Nas ruas a animação é intensa, um mercado de legumes e frutas de má qualidade se espalha, reduzindo o espaço para os passantes. O cheiro é nauseante. A cena torna-se mais espantosa no interior das moradias, nos pátios e nas ruelas transversais: “não há um único vidro de janela intacto, os muros são leprosos, os batentes das portas e janelas estão quebrados, e as portas, quando existem, são feitas de pranchas pregadas”. Nas casas, até os porões são usados como lugar de morar e em toda parte acumulam-se detritos e água suja. “Aí moram os mais pobres dentre os pobres, os trabalhadores

mal pagos misturados aos ladrões, aos escroques e às vítimas da prostituição” (BRESCIANI, 1989, p. 25).

A mesma autora (BRESCIANI, 1989) explica que tais lugares superpovoados e em péssimas condições de moradia não se restringiam a Londres. Como destacado anteriormente neste estudo, a busca por trabalho, a partir da transição do feudalismo para o capitalismo, já tinha tornado móvel a pobreza. Esse fato, no período ora em análise, gerava uma concentração enorme de pessoas nas grandes cidades industriais. Desta forma, pioraram as condições sanitárias de moradia e acentuou-se a exploração do trabalhador.

Balzac, citado por Chevalier (apud BRESCIANI, 1989, p. 76), afirma:

Um dos espetáculos mais assustadores que existem é certamente aquele oferecido pelo aspecto geral da população parisiense, povo horrível de se ver, macilento, amarelo, curtido. Umhas poucas observações sobre a alma de Paris bastam para explicar a causa de sua fisionomia cadavérica que só tem duas idades: ou a juventude baça e sem cor, ou a velhice dissimulada na intenção de parecer jovem. Poucas palavras serão suficientes para justificar fisiologicamente a cor quase infernal das figuras parisienses, pois não é somente por brincadeira que Paris foi chamada de inferno.

Em contraposição a essa miséria extrema, havia uma grande opulência: ruas largas com grandes mansões, belos parques públicos, além, é claro, das fortunas pessoais dos grandes proprietários industriais.

O desemprego já tinha uma função essencial no início da industrialização, função essa que se mantém no capitalismo contemporâneo: instaurava a concorrência entre os trabalhadores – minimizando a pressão que eles, enquanto coletivo, poderiam exercer sobre os empregadores (BRESCIANI, 1989) –, assim pressionando para baixo os salários que lhes eram pagos.

Bresciani (1989) explica que a superexploração dos trabalha-

dores acentuou a predominância do trabalho não especializado e do trabalhador não qualificado, contribuindo para a competição e o isolamento não somente entre os trabalhadores, mas na maioria da sociedade. Engels (apud BRESCIANI, 1989, p. 24) assim expressa sua indignação ao observar aquele período histórico:

[...] centenas de milhares de pessoas se comprimindo e se acotovelando, parecendo nada ter em comum, obedecendo somente a um acordo tácito de manter sua direita, de modo a permitir o cruzamento contínuo e sem obstáculo de ambas as filas da multidão. A indiferença brutal e o isolamento insensível de cada um voltado para os seus interesses impedem até um olhar de relance para o outro. Esses homens [...] parecem esquecidos de que possuem as mesmas qualidades e capacidades humanas e, mais ainda, de que partilham o mesmo interesse na busca de felicidade.

Houve, portanto, durante a industrialização do século XIX, um aumento acentuado no número de pobres. No entanto, não se tratava de indivíduos “vadios”, “preguiçosos”, que não queriam trabalhar, mas, sim, de *trabalhadores pobres*, excluídos das promessas do mercado. Isto é o que alguns autores chamaram de pauperismo, que é uma pobreza de massas trazida pela Revolução Industrial, pela expansão do capitalismo e pelas consequentes transformações sociais.

Evidencia-se, até agora, neste estudo, que a Revolução Industrial contribuiu não apenas para a reorganização dos métodos de produção, mas também para a reorganização do mundo do trabalho. Conforme foi destacado anteriormente, resultaram destas modificações não apenas a superexploração dos trabalhadores, que os expôs as condições precárias de vida e de trabalho, mas também uma ênfase, e subsequentemente predominância, de trabalho não-especializado e de trabalhadores não-qualificados. A combinação destes fatores trouxe desemprego numa escala muito acentuada.

Ficava evidente que a grande maioria dos indivíduos que se encontrava em situações de pobreza e de miséria *não* era composta de “vagabundos” – pessoas que não trabalhavam por decisão supostamente individual –, nem, sequer, de incapacitados para a atividade laboral, mas, sim, de *operários industriais* (LEITE, 2002, p. 15).

Embora pensadores de diferentes posturas políticas reconhecessem que o pauperismo “[...] não se devia, fundamentalmente, nem à inexistência de trabalho nem a uma suposta falta de empenho individual na atividade laboral, mas à própria organização do trabalho trazida pela Revolução Industrial” (LEITE, 2008a, p. 218), havia um acentuado temor, entre as classes mais abastadas, daqueles que viviam na pobreza. Isso porque o pauperismo era visto como *fonte de degradação moral* dos indivíduos por ele atingidos. Num artigo intitulado “Pauperismo”, publicado em 1892 no *Dictionnaire d'Économie Politique* (apud CASTEL, 1998, p. 288), lê-se que essa pobreza “[...] supõe um aniquilamento do ânimo, um rebaixamento e uma corrupção das faculdades mentais”. A consequência desse olhar é evidente: “[...] de considerações desse tipo a estabelecer ligações entre a pobreza, de um lado, e a criminalidade e riscos para a paz social, de outro, bastava um passo” (LEITE, 2008a, p. 220). Daí a associação, então muito frequente, entre “classes laboriosas” e “classes perigosas” (BRESCIANI, 1989, *passim*; CASTEL, 1998, p. 288-291; GEREMEK, 1989, p. 257).

Por essa razão, as transformações então em curso trouxeram não somente um novo tipo de pobreza, mas, também, uma inquietação para as classes dominantes e as autoridades políticas, que passaram a questionar a própria possibilidade de se manter a coesão da sociedade e a apontar os riscos de sua divisão (CASTEL, 1998; 2005; LEITE, 2002; NASCIMENTO, 2001; PAUGAM, 1994 apud CASTEL, 1998).

A maneira de entender a pobreza e de lidar com ela, no período ora abordado, caracterizava-se pelo predomínio do pensamento liberal, que responsabilizava os indivíduos por seu próprio desenvolvimento, superação de dificuldades e garantia de independência.

Para Telles (2000), não é inteiramente verdade dizer que o liberalismo não se preocupava com os pobres e com os problemas sociais. No século XIX, os princípios liberais orientaram a expansão de atividades filantrópicas nos países europeus. Para a autora, naquele período, a pobreza era representada, de maneira hegemônica, como relacionada aos azares da vida, à capacidade de cada um em lidar com o seu destino, uma questão de moralidade individual; “[...] daí a importância da atividade filantrópica, no sentido de promover o indivíduo, fazendo com que ele tenha mais condições de lidar com a vida, de enfrentar o mundo do mercado e a sociedade” (TELLES, 2000, p. 6). Ao mesmo tempo em que o indivíduo “empreendedor” e vitorioso no mercado de trabalho era valorizado, a filantropia colocava-se como objetivo “promover e ajudar aqueles que, por acidentes da vida, não podiam ser indivíduos autônomos e livres” (TELLES, [s/d], p. 6).

3.5 A POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE

No início do século XX (nos meios políticos e de comunicação e em outras esferas da sociedade), o pobre, ainda que de forma diversa do que tinha acontecido na modernidade pré-industrial, continuava sendo responsabilizado por sua situação. Se o indivíduo era pobre, considerava-se que isso se devia a que ele não sabia lidar com os recursos disponíveis. Behring (2000, p. 4) afirma:

Nesse ambiente intelectual e moral, não se deviam despende recursos com os pobres, dependentes, ou passivos [...] mas vigiá-los e puni-los [...]. Relação semelhante se mantém com os trabalhadores: não se devem regulamentar salários. Sob pena de interferir no preço natural do trabalho, definido nos movimentos naturais e equilibrados da oferta e da procura no âmbito do mercado. Trata-se da negação da política e, em consequência, da política social.

Todavia, é justamente frente ao forte individualismo, tão ligado ao liberalismo e ao capitalismo, que as políticas sociais, como resposta do Estado frente às necessidades da população, vão surgir, especialmente no século XX.

Para Behring (2000), exatamente as características do liberalismo é que provocaram ventos capazes de desafiar as ideias de um sistema baseado no individualismo, na autopromoção e na autoproteção.

Os trabalhadores, aos poucos, devido à sua capacidade de organização coletiva, passaram a exigir do Estado respostas para o atendimento de suas necessidades sociais. Começaram a ocupar espaços políticos que forçaram a burguesia a reconhecer os direitos de cidadania política e social. “O direito ao trabalho e à proteção social são sistemas de regulação coletiva, direitos definidos em função da pertença a conjuntos e, muitas vezes, adquiridos através de lutas e de conflitos que opuseram grupos de interesses divergentes” (CASTEL, 2005, p. 40). Os ganhos relativos à aposentadoria são um exemplo daquilo que poderia ser conquistado através da adesão do grupo. “A lei de 1910 sobre aposentadorias dos operários e camponeses atingia apenas os trabalhadores mais pobres, pois se supunha que os assalariados mais abastados seriam capazes de se garantir na lógica da propriedade privada” (CASTEL, 2005, p. 34).

Para Esping-Anderson (1995), o movimento operário teve um papel essencial no surgimento de um Estado mais preocupado com as questões ligadas ao social e no advento de um Estado mediador sob a forma e nome de *Welfare State*, em alguns países europeus. Os liberais temiam que, se a democracia não fosse “controlada”, poderia comprometer os mercados e instaurar o socialismo. Portanto, para garantir a reprodução do sistema capitalista, tornava-se necessário que, além da preocupação com a economia, fossem consideradas as demandas sociais, pois o isolamento da economia relativamente às instituições sociais e políticas provocaria uma catástrofe.

Telles (2000, p. 5) afirma que os países europeus montaram o Estado Providência, mas que “não se trata de algo que veio pronto e acabado – um Estado que protege a todos e distribui as

riquezas para todos os pobres e desvalidos.” Essa conquista foi duramente negociada entre Estado e movimentos sindicais. Para a autora, a pobreza, naquele momento, transformava-se num problema público, isto é, saía “de uma esfera da natureza, de uma paisagem que sempre acompanhou a história dos países, para se constituir como uma questão propriamente política.”

A crise financeira e a grande depressão econômica que marcaram o final da década de 1920 e o início dos anos 1930 inspiraram significativamente a criação do Estado mediador (BEHRING, 2000). Aquela crise revelou os limites do mercado e o perigo contido no individualismo, pois as consequências foram dramáticas não somente para as parcelas mais vulneráveis da população, mas também para as elites políticas.

O impacto da crise financeira de 1929 foi sentido por todas as classes sociais. Os pobres, que já se encontravam em condições bem vulneráveis, tiveram sua situação agravada. Mas também de maneira um tanto quanto significativa entre os estratos sociais mais altos e médios, muitas pessoas ficaram sem recursos e sem ter a quem recorrer.

Em consequência disso, na segunda metade dos anos 1930 emerge a ideia do Estado como mediador e, em alguns países europeus, a concepção de *Welfare State*. Esta concepção de Estado, influenciada pelas ideias de Keynes e concretizada pelo pacto fordista, permitiu a intervenção do Estado por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais.

Para Keynes, diante do *animal spirit* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. Aí estão os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo posterior à Segunda Guerra Mundial. Ao key-

nesianismo agregou-se o pacto fordista, e estes foram os elementos decisivos – fortemente dinamizados pela guerra fria e o armamentismo (BEHRING, 2000, p. 6).

Esping-Andersen (1995) acrescenta que o *Welfare State*, em seu sentido mais simples, envolveu a responsabilidade do Estado de garantir o bem-estar dos cidadãos. Para o autor, algumas nações gastavam muito em benefícios físicos sob a forma de privilégios tributários e planos privados de previdência. Mas estes benefícios favoreciam principalmente as classes médias. De qualquer forma, entendem-se essas medidas como políticas sociais. No período aqui considerado, houve um crescimento muito acentuado da produtividade, do consumo e da renda salarial. E, embora não tenha ocorrido uma redução muito acentuada da pobreza, houve a promessa ou esperança de melhoras.

Desta forma, as insatisfações e as frustrações são vividas como provisórias. Amanhã será melhor do que hoje. É a possibilidade de antecipar a prazo uma redução progressiva das desigualdades e a erradicação dos bolsões de pobreza e de precariedade que subsistem na sociedade (CASTEL, 2005, p. 39).

Para Behring (2000), o *Welfare State* não diminuiu as demandas por proteções sociais, como previsto. Pelo contrário, levou a que essas demandas aumentassem, o mesmo acontecendo com os gastos públicos. O reino do Estado mediador, também conhecido como os “anos de ouro” do capitalismo (HOBSBAWM, 1995, p. 9), encontra seu fim por volta dos anos 1970, quando “[...] as dívidas públicas e privadas crescem perigosamente [...]. A explosão da juventude, em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão catalisada pela alta dos preços do petróleo, em 1973/74, foram os sinais contundentes de que o sonho havia terminado” (BEHRING, 2000, p. 19). O fracasso do Estado mediador levou as elites a questionarem sua eficiência e colocarem em xeque as políticas sociais.

As críticas ao Estado mediador abriram o espaço necessário

para o forte ressurgimento de ideias liberais (DUMÉNIL; LÉVY, 2005), ainda que sob nova roupagem. Desse modo, surgiu, na década de 1970, o neoliberalismo, que também foi influenciado pelo Federal Reserve (FED, o Banco Central dos Estados Unidos), que decidiu elevar a taxa de juros, para – de acordo com uma concepção monetarista da economia – combater a inflação e garantir a estabilidade monetária. Behring (2000, p. 9) assim caracteriza a situação que foi, então, se impondo:

Um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda, um Estado fraco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.

O ressurgimento das ideias liberais, sob forma neoliberal,⁶³ deu-se, em larga medida, nos países europeus nos quais predominava, até então, a socialdemocracia, embora não tenha vigorado – como também não vigora, hoje – apenas nessa área do planeta. Duménil

63 O período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX é marcado pelo predomínio do liberalismo (BEHRING, BOSCHETTI, 2007). O liberalismo apregoa o funcionamento livre e ilimitado do mercado, o que, por si só, asseguraria o bem-estar geral. Na perspectiva do liberalismo, o papel do Estado resume-se a fornecer a base legal para o mercado maximizar os benefícios aos homens. Para Behring e Boschetti (2007), o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais. Surgiu como uma reação, no plano do pensamento, ao Estado intervencionista e de bem-estar. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinante e preparar as bases para um novo avanço do capitalismo. Os neoliberais defendem que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior, nem na regulação de mercados financeiros. A estabilização monetária é apresentada como a principal meta e só seria assegurada, ainda segundo os adeptos do neoliberalismo, com a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego.

e Lévy (2005) destacam que o neoliberalismo corresponde à reafirmação do poder do segmento financeiro do capital, após um período de perda de hegemonia. É também a reafirmação de um poder de classe. Nasceu da luta de classes, destruindo o compromisso keynesiano, pois corresponde a uma determinada configuração de poder que favorece as classes mais afortunadas. Os mesmos autores (2005) também ressaltam que, globalmente, o neoliberalismo favorece a acumulação e o crescimento apenas dos países dominantes.

O custo social do neoliberalismo tem sido alto, especialmente para os países periféricos, incluindo o controle dos salários, a erosão gradual dos sistemas de proteção social, ondas de desemprego, o crescimento lento e crises recorrentes nos países da periferia, a terceirização do trabalho, a elevação das tensões internacionais etc. (DUMÉNIL; LÉVY, 2005; PEREIRA, 2000; BORÓN, 1994).

Nascimento (2001) destaca que, nos países latino-americanos, a maioria da população se torna mais pobre. As economias caracterizam-se por uma sensível redução nas suas taxas de acumulação, desvio de produtividade em relação aos países desenvolvidos, hiperinflação e um sistema produtivo que se torna obsoleto em muitos setores, em comparação com a dinâmica capitalista existente em outras partes do mundo.

Para Duménil e Lévy (2005), mesmo nos países imperialistas, o neoliberalismo trouxe poucas vantagens. Assim, nos Estados Unidos ocorre um desequilíbrio da balança em conta corrente; a redução considerável na poupança total; a propensão a consumo elevado; o endividamento crescente das famílias, com dívidas representando mais de 100% da sua renda; o enfraquecimento do sistema bancário; o endividamento das empresas.

É a partir de década de 1980 que muitos problemas (pobreza/miséria, desemprego em massa, instabilidade), que tinham diminuído em grande escala nos países desenvolvidos, após a II Guerra Mundial, reapareceram, segundo Nascimento (2001). Para a autora, a visibilidade de mendigos nas ruas e dos miseráveis sem-teto, nos países do capitalismo central, revela a desigualdade social e econômica que vem caracterizando cada vez mais a contemporaneidade.

Assim sendo, afirma a autora (2001) que a pobreza atual não é uma condição social que se encontra restrita a áreas de subdesenvolvimento. Existem algumas semelhanças quanto à forma como a pobreza se manifesta, tanto nos países centrais quanto nos países periféricos, como a tendência de substituir a capacidade humana pelo uso de máquinas e o aumento do desemprego, que caracterizou períodos históricos precedentes e que aparece como característica inerente à contemporaneidade capitalista. Na mesma linha, Leite (2008b, p. 77) refere-se a uma “desterritorialização do chamado Terceiro Mundo”, na medida em que “muitas características que vêm sendo atribuídas, há décadas, ao ‘Terceiro Mundo’ manifestam-se também no interior de várias das sociedades mais ricas do planeta.”

De acordo com Stolz (2005), a situação atual da pobreza é ainda pior do que há trinta anos, pois, naquele período, paralelamente às altas taxas de acumulação, houve um aumento do emprego e dos salários reais dos trabalhadores e, conseqüentemente, uma diminuição da pobreza absoluta. Todavia, a partir dos anos 1980, ocorreu uma alteração dramática desse quadro, ligada à reestruturação produtiva sob o capitalismo, resultando no crescimento do desemprego e na concorrência entre os trabalhadores.

Atualmente, segundo Stolz (2005), mesmo os indivíduos mais escolarizados encontram-se em situação de vulnerabilidade: “Estudo realizado por especialistas em política social mostra a falácia de que a reestruturação acarretaria maior eficácia e oportunidades de trabalho para quem tivesse mais escolarização” (STOLZ, 2005, p. 65). Nos países “em desenvolvimento”, como o Brasil, o impacto da reestruturação produtiva tem sido o fechamento de milhares de postos de trabalho, especialmente aqueles do setor formal. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada no Brasil em 2006, o índice de desemprego entre pessoas mais escolarizadas era, naquele ano, maior do que entre pessoas com menos anos de escolarização.

Algo em torno de 35% dos postos existentes na indústria em 1989 foram eliminados até 1996, ou 1,5 mi-

lhão de empregos. O governo de Fernando Henrique Cardoso alardeou que essas perdas seriam compensadas por novas oportunidades abertas no comércio e nos serviços. Isto aconteceu apenas em parte. O maior problema é que os postos de trabalho formal – criados nesses setores (equivalendo a 80% dos destruídos na década de 1990) e ocupados por jovens, numa proporção quase idêntica entre homens e mulheres e com maior nível de escolaridade – são muito mais mal pagos do que os anteriores (STOLZ, 2005, p. 66).

Além disso, grande parcela da população de trabalhadores não voltou a inserir-se na produção social da riqueza. Dentre eles, os que atuam na esfera da circulação de mercadorias e prestação de serviços encontram-se em situação de maior vulnerabilidade, pois, para grande parte deles, não é oferecido nenhum tipo de proteção social (STOLZ, 2005).

Referindo-se à situação da pobreza no Brasil, Pereira (2000, p. 27) destaca:

Hoje, aproximadamente 24 milhões de trabalhadores estão à margem do mercado formal de trabalho e cerca de 10 milhões de brasileiros estão desempregados. Políticas sociais básicas como saúde e educação estão perdendo aceleradamente seu caráter universal e sua finalidade pública. A situação dos salários, especialmente a do salário mínimo, é calamitosa. As justificativas apresentadas pelo governo para manter o salário mínimo tão baixo (desequilíbrio das contas da Previdência, aquecimento do consumo, aumento da inflação etc.) só servem para confirmar sua relutância em combater a pobreza.

Já foram abordadas, aqui, questões como o pobre envergonhado (pessoas que não estavam necessariamente sem trabalho, mas cuja atividade laboral não era suficiente para manter sua família); o pauperismo, pobreza massiva que atingia trabalhadores excluídos das promessas do mercado, devido a acontecimentos como a Revolução Industrial, a consolidação de capitalismo como modo de produção dominante e várias transformações sociais. Todavia,

na contemporaneidade, há autores, como Nascimento (2001), que falam em “novos pobres” ou “nova pobreza”, expressões que, na literatura científica, frequentemente referem-se àqueles que, devido à reestruturação das economias mundializadas, foram expulsos do mercado do trabalho formal. Para a mesma autora (2001), o novo pobre tem algumas características em comum com seus predecessores: a) sua situação é influenciada por mudanças econômicas, políticas e sociais; e b) mesmo aqueles que conseguem emprego (trabalho informal) mantêm-se no limite de vulnerabilidade.

Para Telles (1993), por sua vez, o que se evidencia atualmente não é apenas a pauperização crescente, mas também a perda do estatuto do trabalhador. O trabalhador encontra-se cada vez mais ameaçado pelo desemprego e pela concorrência, que demandam qualificação crescente. A mesma autora (1993) aponta que são poucos aqueles que possuem as competências e habilidades exigidas e que conseguem manter-se dentro das promessas do mercado, incluindo proteção garantida pelo Estado e garantia dos direitos sociais.

Todavia, mesmo aqueles “afortunados” que o conseguem encontram-se em situação de precariedade. A globalização, a revolução tecnológica e a expansão do ideário neoliberal contribuem para que o Estado afaste-se de suas responsabilidades sociais. Desta forma, gestores do Estado passam a fazer coro junto àqueles que defendem a privatização dos serviços sociais e a adoção de políticas fragmentadas e inconsistentes e a não reconhecer os direitos sociais de parte significativa da população.

Para Pastorini (2002), não há, na atualidade, uma “nova questão social”, pois, na realidade, trata-se de manifestações de tal característica essencial do capitalismo que se manifestam em toda a história deste modo de produção. Para a mesma autora (2002), “[...] os traços essenciais da ‘questão social’ na ordem capitalista não foram superados, portanto não existiria, a nosso entender, uma ‘nova questão social’”.

A autora reconhece, todavia, que mudanças no mundo da produção recolocam as contradições do capitalismo na vida dos

sujeitos. Até a década de 1970, o trabalho era visto como uma maldição que oprimia os trabalhadores, perspectiva que dominava, especialmente, nos países europeus. Desta forma, as lutas foram, então, direcionadas para a libertação e a emancipação relativamente à exploração. Na atualidade, porém, a luta ganhou novas configurações. Embora o trabalho assalariado continue sendo considerado uma maldição, ele é apresentado como um privilégio pelo qual os segmentos sociais mais subalternos, principalmente, lutam. De acordo com Pastorini (2002), o trabalho assalariado, frente ao antagonismo entre o capital e o trabalho, continua sendo a questão social essencial na contemporaneidade.

Telles (2000) traz à baila outro fator da crescente precariedade das condições sociais em que vive parte significativa da população – a chamada flexibilização das relações laborais:

Vale atentar para uma questão que vem sendo muito debatida pelo movimento sindical, pela literatura especializada e pelos pesquisadores do assunto: do ponto de vista daqueles que têm a sorte de se manterem no interior do núcleo organizado da economia, o núcleo moderno, essa flexibilização dos direitos está significando a introdução de uma diferenciação absolutamente extraordinária no interior do mundo do trabalho de uma mesma fábrica. Os direitos não estão mais sendo concebidos como garantias e prerrogativas que devem valer para todos, mas estão sendo indexados ao desempenho de cada um. A flexibilização dos direitos significa, na verdade, uma individualização de competências, habilidades e capacidades, avaliadas, não sabemos como, de tal maneira, que os direitos aparecem não exatamente como direitos, mas como recompensa ao desempenho de cada um.

Santos (2005, p. 25), por sua vez, observa que a pobreza, na contemporaneidade, mantém-se apesar do aumento da riqueza e de uma intensificação dramática na interação entre os sistemas de produção, financeiros, de disseminação de informações e imagens, além do deslocamento de pessoas por razões turísticas ou

ligadas à busca de trabalho (migração de trabalhadores) ou de segurança (refugiados políticos, religiosos etc.).

Woodward e Simms (2007) destacam que 45% da população global, ou seja, 2,8 bilhões de pessoas vivem com menos de dois dólares por dia (medida definida pelo Banco Mundial como indicador atual de pobreza) e 1,1 bilhão vivem com rendimento diário inferior a um dólar. Apontam também que, em termos mundiais, a taxa média de mortalidade infantil da população que vive com menos de um dólar por dia é de um para cada seis crianças nascidas vivas. Na população que vive com um dólar por dia, é de uma para cada 12 crianças nascidas vivas. Os autores citam o caso do Níger, onde a taxa de mortalidade infantil é de um para cada três habitantes nascidos vivos. Nos países desenvolvidos, a taxa é de um para cada 150.

Como já afirmamos anteriormente, a pobreza atual não se limita a determinadas áreas do mundo, mas abrange todos os cantos do planeta. Weisbrot, Baker e Rosnick (2007) destacam que a renda *per capita* nos países latino-americanos cresceu somente 3% entre os anos de 2000 e 2005. Em comparação, a renda *per capita* dos mesmos países cresceu 11% no período entre 1980 e 2000 e 80% entre 1960 e 1979. Os autores destacam que, além disso, os anos recentes têm sido marcados por uma redução quase universal nos gastos na área de educação. Apontam também para o progresso lento na área da saúde nos últimos 25 anos. Nos países de renda média e de renda baixa, ocorreu um declínio na expectativa de vida, na redução da mortalidade infantil e na mortalidade adulta.⁶⁴

Santos (2005, p. 35), por sua vez, valendo-se de dados da Organização Mundial de Saúde, aponta que 1/5 da população global não tem acesso a serviços de saúde modernos e que mais da metade da população mundial não tem acesso a medicamentos essenciais. O autor chama a atenção para o fato de que os países pobres (nos

64 Weisbrot, Baker e Rosnick (2007) mostram a evolução mundial na redução anual da mortalidade infantil, que, entre 1960 e 1980, era de cinco para cada 1000 habitantes e, entre 1980 e 2002, caiu para três para cada 1000 habitantes.

quais vivem 85,2% da população mundial) detêm apenas 21,5% do rendimento mundial e têm a seu encargo 90% das doenças que ocorrem no mundo, enquanto que o conjunto dos países ricos (nos quais se encontra 14,8% da população) detêm 78,5% do rendimento mundial. Santos (2005) mostra, ainda, que uma família africana consome, hoje, em média, menos do que consumia há 25 anos e que os ganhos das três pessoas mais ricas do mundo excedem o PIB de todos os países menos desenvolvidos, ou seja, os recursos de 600 milhões de pessoas que vivem em países onde uma grande parte da população é subjugada a condições inimagináveis para pessoas de grandes posses e onde a própria sobrevivência não é garantida.

Com base em dados como esses, Santos (2005) observa que uma das características marcantes da contemporaneidade é a forte desigualdade, não somente entre os países desenvolvidos e os países menos desenvolvidos, mas também dentro de cada país. Assim, nos Estados Unidos, no final da década de 1980, 1% das famílias mais ricas detinha 40% da riqueza do país e 20% da população mais rica detinham 80% (SANTOS, 2005).

Algebaile (2005) acrescenta que as formas de intervenção dos Estados no campo social revelam-se de modo variado em diversos países. Para a autora, a validade desta constatação confirma-se ao se considerarem e compararem países de capitalismo avançado e os países periféricos, como o Brasil. Ao considerar estes últimos, a mesma autora cita Fernandes:

O problema principal desses países [...] não está no desenvolvimento supostamente “incompleto” da economia, que impediria a integração de todos nas formas mais “avançadas” de produção, de consumo e de relação econômica. O problema é que há setores nacionais que lucram com isso e, por este motivo, impedem a reestruturação social e econômica numa perspectiva mais inclusiva, controlando as mudanças de forma a manter e intensificar a superconcentração da renda, do prestígio social e do poder, redefinindo os privilégios e as iniquidades sociais, em vez de atenuá-los e diluí-los (FERNANDES apud ALGEBAILLE, 2005, p. 80).

Dados do Banco Mundial (2003) apontavam o Brasil como a décima primeira economia mundial. Apesar disso, ele se encontra entre os países com maior índice de desigualdade. Esses estudos revelam que, nos últimos vinte anos, a intensidade da pobreza se mantém.

O Brasil moderno, ao mesmo tempo que se desenvolve e diversifica, preserva e recria traços e marcas do passado recente e remoto, nesta e naquela região. O país parece um mapa simultaneamente geográfico e histórico, contemporâneo e escravista, republicano, monárquico e colonial, moderno e arqueológico. Toda a sua história está contida no seu presente, como se fosse um país que não abandona nem esquece o pretérito, memorioso (IANNI apud BULLA; MENDES; PRATES; MEDEIROS, 2004, p. 49).

A esse respeito, Algebaile (2005, p. 87), valendo-se de dados apresentados por Wanderley Guilherme dos Santos⁶⁵, apresenta informações muito significativas sobre a manutenção das desigualdades regionais que marcam toda a história brasileira. Destaca que, em 1998, no Brasil, onde as desigualdades ligadas à cor e raça mantêm-se em grau elevado, a média de renda mensal (para uma jornada semanal de 40 horas) era de R\$ 726,00 para homens brancos, de R\$ 527,00 para mulheres brancas, de R\$ 337,00 para homens negros e de R\$ 289,00 para mulheres negras. Indica, ainda, disparidades regionais nas áreas de educação, saúde e previdência. A expectativa de vida dos brasileiros, em termos globais, é de 68 anos, mas cai para 63 anos entre os paraibanos e para 62 anos entre os alagoanos. Enquanto o número de analfabetos gira em torno de 14% no País (considerado em seu conjunto), aquele percentual aumenta para 34% em Alagoas e Piauí. Além disso, o percentual médio nacional de trabalhadores que possuem algum tipo de proteção trabalhista e previdenciária é de 62%, mas, no Piauí, o índice

65 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A razão dos miseráveis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 1º jul. 2001.

cai para 38%, para 29% no Maranhão e para 27% em Tocantins.

Por outro lado, cresce, no Brasil, o número de famílias em situação de pobreza e que dependem da intervenção do Estado no atendimento de suas necessidades básicas. A pobreza, aqui, tem um caráter estrutural, e um número significativo de pessoas não tem acesso a direitos sociais fundamentais (educação, saúde, trabalho, habitação, assistência social), impossibilitando o acesso às oportunidades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Os dados expressos anteriormente parecem indicar que as políticas e programas sociais não têm modificado a situação de pobreza de milhões de famílias, pois são insuficientes para atender às suas necessidades.

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a pobreza tenha passado por acentuadas transformações no longo período histórico que vai da Idade Média até a contemporaneidade, ela continua a ser uma condição social com fortíssima presença em nossos dias. Apesar de todo o aumento da potencialidade humana para produzir riquezas, característica de nossa época, milhões de pessoas continuam a (sobre)viver em condições precárias ao extremo. Nada indica – muito pelo contrário! – que isso esteja próximo de se tornar um fato do passado.

Diante do exposto, cabe discutir o alcance de programas e ações desenhados e implementados com a finalidade de *gerir* a pobreza e os pobres, de modo que estes e aquela, não ultrapassando determinados limites, deixem de causar *problemas* aos mais bem situados em termos socioeconômicos na contemporaneidade capitalista, neoliberal e globalizada. Com uma franqueza nem sempre tão explícita por parte dos defensores do *status quo*, um professor de administração de empresas da Universidade de Michigan (apud ALMEIDA, 2006, p. 122) afirmou recentemente:

A miséria gera descontentamento e extremismo. Embora a completa eliminação das desigualdades de renda seja um sonho inalcançável, a prática do desenvolvimento comercial para tirar pessoas da pobreza e possibilitar-lhes uma vida melhor é fundamental para a estabilidade e para a saúde da economia mundial, bem como para a continuidade do sucesso das multinacionais do Ocidente.

A discussão que propomos é, pois, particularmente importante entre os profissionais da Política Social direta ou indiretamente envolvidos no tratamento da pobreza. E, considerando que, ao falarmos em Política Social, tratamos de “ações fundamentadas em escolhas baseadas nos valores assumidos, de forma explícita ou implícita, por quem trabalha nessa área, seja na formulação de tais políticas, seja em sua execução” (LEITE, 2008b, p. 80-81), fica a pergunta: já não é hora de se pensar em ações que contribuam para que os mais interessados no assunto – os pobres – deixem de ser o “público-alvo” de ações que, quando muito, mitigam as dimensões da pobreza, passando, eles próprios, a participar ativamente da luta pela *erradicação da pobreza* e, portanto, da construção de uma nova forma de organização social?

3.7 REFERÊNCIAS

ALGEBAIL, Eveline Bertino. As ações da sociedade civil e do Estado diante da pobreza. In: VALLA, Victor Vincent; STOLZ, Eduardo; ALGEBAIL, Eveline Bertino (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 77-98.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti. Principais abordagens da política social e da cidadania. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Brasília: UnB/Cead, 2000. Módulo 3.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BÍBLIA. Português-Inglês. **Bíblia Sagrada Português-Inglês/Holy Bible Portuguese-English**. São Paulo: Vida, 2003.

BORÓN, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz. **As múltiplas formas de exclusão social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **A insegurança social: o que é ser protegido**. Petrópolis: Vozes, 2005.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia estadunidense. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Bontempo, 2005.

ENGELS, Friedrich. **The Conditions of the Working Class in England**. Middlesex: Penguin Books, 1987.

ESPING-ANDERSON, Gosta. O futuro do Welfare State na nova

ordem mundial. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 35, p. 113-137, 1995.

GEREMEK, Bronislaw. **La piedad y la horca**: historia de la miseria y de la caridad en Europa. Madrid: Alianza, 1989.

_____. **The margins of society in late medieval Paris**. New York: Cambridge University Press, 1987.

_____. **Poverty**: a history. Oxford: Blackwell, 1994.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

KONDER, Leandro. Outro, esse alienígena. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 ago. 1996.

LEITE, Izildo Corrêa. **Desconhecimento, piedade e distância**: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza. 2002. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2002.

_____. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In: MANFROI, Vania Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge V. P. de (Orgs.). **Política social, trabalho e subjetividade**. Vitória: Edufes, 2008a. p. 209-227.

_____. Novos olhares, novos lugares: por uma Política Social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania. **Convergencia**, México, v. 15, n. 47, p. 73-100, maio/ago. 2008b.

MARX, Karl. **El capital**: crítica de la Economía Política. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. Tomo 1.

NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo do. **Pobreza e sociabilidade:** vivendo por um fio. São Paulo: PUC-SP, 2001.

PASTORINI, Alejandra. Ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. COLÓQUIO BRASIL/URUGUAY, 1., 2002. **Questão urbana, políticas sociais e serviço social.** Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

STOLZ, Eduardo Navarro. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, Victor Vicent; STOLZ, Eduardo; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Para compreender a pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993. _____. Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p.51-86, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/cadernosescol/caderno11/vera.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

- PARTE II -

**A QUESTÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS SO-
CIAIS NO CONTEXTO LATINO-
AMERICANO**

A QUESTÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

José Paulo Netto⁵⁰

O tema é extremamente abrangente, inclusivo, e eu vou tratá-lo, até pelos limites necessários de tempo, de uma forma muito seletiva. E o que vou dizer aqui, direi com muita convicção porque é resultado de alguns anos de reflexão, de estudo e de pesquisa. Mas quero dizer que são apenas ideias que eu apresento a vocês como hipóteses de trabalho, não mais do que hipóteses de trabalho para discutirmos e, eventualmente, corroborá-las, confirmá-las, retificá-las ou revisá-las. Sabemos que o conhecimento, especialmente o conhecimento social, tão encharcado de dimensões político-ideológicas, só avança à medida que há polêmica, que há confronto de ideias, que há discrepância de juízos. Então, o que eu vou formular aqui são meras hipóteses de trabalho, ainda que eu tenha – e eu quero insistir nisso – uma convicção teórica da sua relevância, da sua validade.

Eu vou dividir a minha intervenção em alguns pontos apenas para que fique mais claro o meu raciocínio. Quero começar com uma pequena consideração teórica acerca dessa expressão “Questão Social” que é usada de maneira ultra barateada. Quero mencionar um pouco a questão da unidade latino-americana, uma vez que o que nos interessa, sobretudo nessa intervenção, é a América Latina. Quero tomar aquela que me parece a expressão elementar da Questão Social latino-americana. Quero sugerir algumas pontuações acerca do enfrentamento contemporâneo dessa Questão Social, e de uma maneira, talvez meio catastrófica e pessimista,

50 Doutor em Serviço Social (PUC/SP), professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Membro do Conselho Editorial da Universidade Federal de Pernambuco e autor de vários livros.

traçar o que eu vejo como cenário mais imediato para essa nossa triste periferia do inferno capitalista.

Essa expressão “Questão Social” está hoje inteiramente banalizada. Qualquer coisa que acontece e sai no Jornal Nacional, dado o monopólio da informação no Brasil por sete grupos familiares (é bom que a gente saiba que a informação, a mídia nesse país, a grande mídia é controlada, nacionalmente, por sete grupos familiares) – e estamos tratando de um país de mais de 180 milhões de habitantes – é sempre bom sinalizar isso, se torna verdade. Em se tornando verdade, quase sempre ela remete a algo que alguém vai chamar de Questão Social. Seria bom nós rastreamos um pouco essa expressão para sabermos a que, exatamente, nós nos referimos.

Essa expressão, curiosamente, é uma expressão muito recente nas línguas latinas. Ela surge, e há estudos filológicos mais ou menos precisos sobre isso, na década de 30 do século XIX, ou seja, essa expressão tem aí cerca de 170 anos de vida e, curiosamente, ela passa a existir quase que simultaneamente ao surgimento de uma outra palavra em francês, a palavra socialismo, que foi utilizada, ao que se sabe, pela primeira vez, em 1832, por Pierre Leroux. Mas o que, de fato, provocou o surgimento dessa expressão? Foi o pauperismo que se registrava na Europa Ocidental nos primeiros momentos do impacto da industrialização, daquilo que os historiadores chamam rapidamente de Revolução industrial.

De 1825 a 1830, multiplicou-se na Europa Ocidental e na área industrializada e urbanizada um brutal pauperismo, uma pobreza escandalosa e generalizada. Algo que não se conhecia no antigo regime. No sistema político oficial, aquele que foi destruído emblematicamente pela revolução Francesa, ainda que já houvesse desigualdade e formas acentuadas de pobreza, surge um novo pauperismo generalizado e mais profundo. Entre 1830 e 1850, a expressão *Questão Social* foi utilizada para denotar o “novo pauperismo”. Oportunamente, tentarei a partir de agora clarificar a vocês a natureza nova desse pauperismo, mas por enquanto fiquemos com a ideia de que é uma nova pobreza, uma nova pobreza à luz dos anos de 1830.

Tal expressão passou a ser utilizada indiscriminadamente entre 1830 e 1850 por pensadores, filósofos, jornalistas e políticos dos mais variados espectros ideológico-políticos. Para se ter uma ideia, publicaram-se, entre 1830 e 1850, mais de 500 textos sobre Questão Social – mas há de se levar em conta o fato de os índices bibliográficos da época serem muito inferior aos de hoje. Há uma imensa bibliografia desse período e é claro que desses 500 textos a maioria esmagadora era de pequenos panfletos. Entretanto, há cerca de 30 ou 40 títulos substanciais – o que para a época é algo significativo. E eu insisto, era uma preocupação que percorria o conjunto dos meios letrados. Insisto, pensadores das mais variadas matizes teórico-políticas. Para que vocês tenham uma ideia dessa amplitude, daqueles que tematizaram a Questão Social nessa época, basta lembrar que, em 1835, um conservador tão convicto quanto Alex de Tocqueville escreveu um relatório sobre a pobreza, sobre a Questão Social. Dez anos depois, em 1845, um jovem que tinha então 25 anos⁵¹ produziu o mais importante texto dessa época, no qual ele se refere à Questão Social. Trata-se de Engels na sua obra “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”.⁵² Então notem, nesse período, entre 1830 e 1850, a Questão Social, expressa pelo pauperismo, preocupou a toda gente, de Tocqueville a Engels. Entretanto, na segunda metade do século XIX, os campos teórico-políticos vão se distinguir; haverá um divisor de águas. Há, pouco e pouco, a reflexão teórica, seja ela conservadora ou intencionando transformações sociais radicais, passou a perceber o fenômeno do pauperismo, daquilo que eu chamei de “nova pobreza”; passou a percebê-lo num enquadramento teórico diferente.

Se nós usássemos aqui um esquema muito dicotômico (mas que serve para clarificar esse campo de posições) nós veremos que se formam dois grandes blocos de pensamento acerca da Questão Social. Eu diria que esses dois grandes blocos permanecem como tais

51 Não teve bolsa de CNPq e nem completou os cursos da universidade.

52 Esta obra, cujo título original é “Die Lage der Arbeitenden Klasse in England” foi publicada pela editora Boitempo em 2008.

até hoje, desde que nós levemos em consideração todo um conjunto de mudanças societárias que introduziram matizes entre esses dois polos. Mas, eu diria que fundamentalmente, há duas formas de se caracterizar a Questão Social, e duas formas que ficaram claramente delineadas na segunda metade do século XIX – seja em função do avanço da pesquisa sobre a sociedade da época, seja em função das próprias lutas sociais que tinham por alvo reduzir, diminuir ou suprimir aquela expressão da Questão Social, que é o pauperismo. Se nós observássemos os últimos 20 anos do século XIX, veríamos claramente a constituição desses dois blocos ídeo-teóricos. O primeiro bloco é aquele que chamaria de constituído pelo pensamento conservador (notem, eu não direi pensamento reacionário, eu direi pensamento conservador, que trata da realidade do pauperismo, designa-o como Questão Social e propõe uma terapia para ele; uma forma de enfrentamento dessa Questão Social). Esse bloco conservador tem expressão tanto laica quanto confessional.

Do ponto de vista laico e para tomar a sua maior expressão científica, eu diria que ele está representado no pensamento e no programa social daquele que é o constituidor da sociologia acadêmica francesa. Eu me refiro a Emille Durkheim. Durkheim pensa primeiro que os problemas sociais são conaturais à existência da sociedade. Como vocês sabem, Durkheim tinha como grande preocupação compreender a sociedade de seu tempo, a sociedade que ele chamava de moderna e que nós chamamos de burguesa. A grande preocupação de Durkheim era saber como é que essa sociedade funcionava. Ele faz pesquisas históricas e elabora, em 1883, aquela que é a pedra fundamental do seu sistema teórico. É uma obra de leitura obrigatória para todo cientista social, independentemente das suas vontades e volições políticas; é a monumental obra de Durkheim acerca da divisão do trabalho social. Durkheim quer dizer o quê com aquela obra que eu insisto em chamar de monumental? Ele quer dizer que, a partir do momento em que a sociedade humana se desenvolve, desenvolve-se a divisão do trabalho, e a divisão do trabalho implica sempre a divisão entre os que concebem e os que executam, entre os que

comandam e os que obedecem. E, para usar a linguagem mais direta do professor Florestan Fernandes: entre “os de cima e os de baixo”. Esta é a ordem natural de qualquer sociedade mais complexa. Logo, qualquer tentativa de suprimir a divisória entre governantes e governados, entre aqueles que concebem e aqueles que realizam, entre aqueles que pensam e aqueles que executam, ou é loucura ou é algo que deve ser reprimido pela polícia.

Nesta ordem de ideias, Durkheim percebe que na sociedade em que ele vive há uma Questão Social e ela tem que ser enfrentada porque, embora a desigualdade seja natural, ela tem limites. O limite dela é a ameaça da ruptura dos vínculos sociais. É preciso preservar os vínculos sociais. Não é casual que Durkheim tenha sido o primeiro sociólogo a pensar de maneira, eu diria, consequente e coerente o problema, seja o da solidariedade social, seja o da integração social.

Eu, às vezes, me divirto ouvindo os cientistas sociais pós-modernos considerando que Durkheim está inteiramente superado, os positivismos estão enterrados, mas quando vejo a palavra de ordem da sociedade contemporânea, constato a defesa do solidarismo, a necessidade de evitar as exclusões e, portanto, de promover a integração social. Esse é o universo próprio do conservadorismo laico original de Durkheim.

Em face dessa Questão Social, Durkheim propõe uma reforma social. Durkheim não estava contente com a sociedade de seu tempo, porque conservador, ele pretendia reformas que a pensassem, que intensificassem os vínculos de solidariedade e integração social. Notem: o que é importante no pensamento conservador laico? O fato de naturalizar todas as desigualdades. Em Durkheim, essa naturalização decorre de conceber os mecanismos de estratificação social, de hierarquização social, como necessariamente determinados pela divisão do trabalho. Mas essa não é a única forma com que o pensamento conservador concebe a Questão Social. Há uma outra vertente cujos fundamentos filosóficos são inteiramente diferentes do positivismo durkheimiano, mas que coincidem claramente com a diagnose de Durkheim. Trata-se do

pensamento confessional expresso na doutrina social da igreja católica tal como formulada, a partir de 1891, por Leão XIII, na *Rerum Novarum*. São impressionantes as similitudes da consideração da Questão Social por Leão XIII e Durkheim.

Em primeiro lugar, impressiona a naturalização das profundas desigualdades, certamente há que se lembrar que o santo Papa considerava que a desigualdade na sociedade remetia à desigualdade orgânica na natureza. Aos superiores na sociedade, como aos inferiores, assim como na natureza. Ele remete, analogicamente, aos membros do corpo, a membros superiores e a membros inferiores. E o importante é que eles estejam vinculados, unidos, que haja vínculos sólidos entre eles. Se Durkheim aposta na indução da solidariedade que ele chamará de solidariedade orgânica, em contraposição a solidariedade mecânica, em que o Papa aposta, ou mais exatamente, em que a doutrina social da igreja aposta? Aposta no espírito cristão que iluminado pela faísca da graça leva a caridade. Nos dois casos nós temos uma naturalização daquilo que está na base da questão social e temos nos dois casos o necessário complemento a essa naturalização. Observem que nem o conservador Durkheim nem o Papa consideram que as extremas dificuldades e as extremas desigualdades, embora naturais, sejam positivas. Eles consideram que há limites para elas e, para tanto, é preciso uma reforma. A Questão Social exige uma reforma. E, nos dois casos, a reforma começa pelo seu componente moral. O componente moral durkhamiano é simbolizado pelo vetor da educação. No Papa, ele é sinalizado pelo vetor da evangelização católica. Essas características vão acompanhar, desde então, o pensamento conservador. A resposta para a Questão Social, que é algo natural, tem uma natureza moral. As extremas desigualdades são injustas – justiça é uma categoria ética e também jurídica, mas é fundamentalmente ética, não é uma categoria econômica. Atenção, tanto para o pensamento conservador laico como para o pensamento conservador confessional, há uma Questão Social que deriva de bases naturais e a sua solução começa por uma reforma, cujo primeiro componente, cujo primeiro ingrediente é moral. Eu

diria que uma das coisas menos criativas na história da inteligência humana é o conservadorismo. Nos últimos 100 anos, esse conservadorismo não conseguiu inovar nada, exceto na terminologia. Observem o panorama brasileiro (e não só): diante das questões fundamentais da sociedade, sempre aparece algum iluminado dizendo: “– A solução é a educação”. Não se trata de diminuir a importância desse vetor, mas trata-se de chamar a atenção para o seu caráter, no debate conservador, inteiramente epidérmico. Quero lembrar a vocês que se a educação fosse à alternativa (por exemplo, para empregabilidade), os trabalhadores argentinos seriam os melhores empregados da América Latina, não é?! É só dar uma olhada nos índices educacionais do segmento da população argentina situada na condição de população economicamente ativa, e ver que eles têm os maiores índices da América Latina. E dar uma olhada na taxa de desemprego, o que mostra que essas teorias de capital humano, de educação, têm que ser vistas com muito cuidado. Mas o pensamento conservador inova pouco. Agora em 2007, quando acontece qualquer tremor social, entre nós ou aqui, na América Latina, imediatamente vai alguém para o jornal, para sala de aula, para televisão para dizer: “– Olha, a gente tem que investir na educação”. Qual educação? Com que sentido?

Contudo, o primeiro bloco em face da Questão Social, que se constitui no século XIX, é o do pensamento conservador, para o qual existe uma Questão Social que, por sua vez, pode ser enfrentada nos marcos da sociedade vigente, seja com planejamento, seja com racionalidade na gestão pública, na alocação de recursos, no cuidado com os investimentos. Diríamos nós, hoje, com boas políticas sociais.

A Questão Social seria solúvel no marco da ordem vigente, ainda que essa ordem solicitasse e comportasse, como de fato ocorre, uma série de reformas, desde que essas reformas não toquem nos fundamentos econômicos desta ordem. Esse pensamento se constitui na segunda metade do século XIX. Não é um pensamento reacionário, é um pensamento conservador que tem propostas e reforma social – sem tocar, evidentemente, nos fundamentos so-

cioeconômicos fundamentais da ordem capitalista – e que supõe que com boa administração, boa gestão e boa alocação de recursos seja possível resolver a Questão Social.

Nesse período, também se constitui o polo oposto e antagônico a essa concepção: é a concepção dos socialistas revolucionários para os quais essa expressão imediata da Questão Social, que é o pauperismo, é irresolúvel sob a ordem do capital. Para esses pensadores, a Questão Social radicada na lei geral da acumulação capitalista é um aspecto próprio da acumulação capitalista, ou mais exatamente, é próprio da dinâmica do sistema capitalista, mais precisamente, do modo de produção capitalista. Produzir riquezas sociais exponencialmente ao mesmo tempo não é uma mortadela em que a gente pode cortar um polo para separar do outro; trata-se de um complexo absolutamente necessário. Produz-se riqueza social em escala exponencial ao mesmo tempo em que se produz e reproduz o pauperismo. Uma vez elucidada a lei geral da acumulação capitalista, não pode surpreender a ninguém que o crescimento econômico, o desenvolvimento econômico social sob o capitalismo, implica sempre a reprodução de um polo que necessariamente acompanha, com sinais trocados, aquele da expansão das riquezas sociais. É evidente, e é preciso atentar para isso, que estes pensadores distinguem claramente pobreza absoluta de pobreza relativa. Se nós observarmos, por exemplo, a sociedade brasileira em meio século da sua existência, entre 1930 e 1980, nessas cinco décadas, é evidente que os padrões gerais, os *standards* de vida da massa da população brasileira melhoram sensivelmente. Eu que, provavelmente, sou o mais velho aqui, desse conjunto de pessoas, posso atestar isso com a minha experiência – e olha que eu não sou matusalênico! Eu só tenho sessenta anos, eu sou um jovem.

Quero dizer para vocês que eu nasci numa cidade industrial e nasci num bairro industrial. O som da minha infância, o que é característico da minha infância, é o som do tamanco dos operários. Tamanco não é aquilo que as moças compram lá na sapataria, não; é outra coisa, é um pedaço de pau com a tira de couro em cima.

O trabalhador formal dos anos 1950 ia para a indústria têxtil

avançada da época calçando tamancos. Essa figura do trabalhador, hoje, torna-se cada vez mais rara (do trabalhador formal da indústria, do chamado setor terciário). As condições mudaram, os padrões de vida dos trabalhadores formais brasileiros cresceram significativamente. A discussão é sobre a pobreza relativa. Se compararmos o crescimento das riquezas sociais à massa de bens e de serviços que se tornam disponíveis nesse espaço de 50 anos, entre 1930 e 1980, veremos que houve uma enorme pauperização relativa de amplos segmentos da população brasileira. Para esses autores vinculados à tradição socialista revolucionária, a Questão Social se expressando no pauperismo e no pauperismo absoluto era irresolúvel – era insolúvel nos quadros da sociedade burguesa, da sociedade sob o capital, por uma razão simples: porque nessa sociedade o dinamismo econômico assenta na necessária polarização entre a riqueza e a pobreza, seja ela relativa ou absoluta.

Ora, para esses autores, enfrentar a Questão Social é enxugar gelo. Essa é a expressão para definir claramente isso. Enfrentar Questão Social sem tocar nos fundamentos econômicos e sociais dessa ordem é enxugar gelo. Mas isso não significa imobilismo. Para os autores mais lúcidos dessa tradição, é equivocada a alternativa, reforma (posta pelos conservadores) e revolução. Não se trata de uma alternativa excludente. A formulação adequada do problema seria *reforma* e *revolução*, por uma razão simples: porque a experiência histórica tem mostrado que lutas que levavam como alvo, como objetivo, simplesmente, o reconhecimento de direitos políticos e sociais tiveram impactos extremamente significativos no conjunto das organizações sociais capitalistas. Ou seja, reconhecer que a Questão Social sob o capitalismo, como faziam esses autores, é inviável, mas não significa que se deva cruzar os braços e apostar na política do quanto pior, melhor. Em absoluto. Até para a luta revolucionária, a redução das desigualdades e a reversão dos mecanismos de pauperização absoluta são extremamente importantes. Ah, ninguém conhece o grande líder revolucionário que seja um bêbado contumaz, ninguém conhece massas lúcidas e conscientes à base do puro e simples analfabe-

tismo. Então, notem, mesmo reformas de alcance limitado (mas que podem reduzir as dimensões da Questão Social) podem ser incorporadas numa perspectiva que não se limite ao pensamento conservador que joga e julga as reformas à medida que elas interessam à conservação. É extremamente importante fazer essa observação para que não se passe a ideia de que uma concepção revolucionária acerca da Questão Social leva ao imobilismo diante das suas expressões mais brutais, mais escandalosas.

Antes de fechar este ponto, eu queria fazer duas observações: eu disse aqui que o pauperismo que surge numa magnitude assombrosa a partir dos anos 20 e 30, na Europa ocidental, é um novo pauperismo, é uma nova pobreza. Eu quero aqui chamar a atenção para um ponto: para que não concluam que eu faço parte daqueles que, nos últimos anos do século XX e na entrada do século XXI, descobriram, entre assombrados e deslumbrados, um fenômeno chamado de “nova pobreza”. Logo após o colapso do chamado Estado de Bem-Estar Social, surgiram autores falando numa pobreza. A maioria desses autores também relaciona essa nova pobreza a uma nova Questão Social. Eu considero essas teorias simples ideologias desprovidas de qualquer sentido real. O que nós temos hoje é um profundo agravamento e aguçamento da Questão Social que apresenta um conjunto inédito de manifestações. Há fenômenos profundamente novos e originais na sociedade que nós estamos vivendo; negar isso me parece uma tolice absoluta, como é tolice absoluta edificá-los e postasiá-los. Nós não temos hoje uma nova Questão Social. Nós temos novas expressões da Questão Social (até porque a velha expressão da Questão Social, para dois terços da humanidade, não está equacionada).

Por que eu falei aqui em nova pobreza? Os estudos arqueológicos, etnológicos e antropológicos têm mostrado que a pobreza e a desigualdade acompanham o desenvolvimento da humanidade desde há muito. Pobreza e desigualdade não são apanágios, nem traços exclusivos do modo de produção capitalista. As sociedades pré-capitalistas, as mais remotas e as mais próximas de nós, conheceram e conhecem fenômenos de polarização, pobreza e

abundância e fenômenos de desigualdade. O que é novo na sociedade capitalista – o que é radicalmente novo na sociedade capitalista – é o fato de que nela estão dadas as condições e as possibilidades de suprimir as carências materiais da massa da população.

Importante é destacar, se nós levarmos em conta, por exemplo, os fenômenos crônicos e generalizados de fome, que não é observado que a fome existia há muito, que a fome não é um fenômeno da sociedade capitalista. O que é importante observar é que a sociedade capitalista dispõe, pela liberação do desenvolvimento das forças produtivas, de elementos e de condições para suprimir a fome. Esse é o dado novo. O que torna a pobreza na sociedade capitalista uma pobreza de natureza distinta de todas as anteriores é que nesta sociedade é possível suprimir a pobreza. É possível do ponto de vista da produção, da distribuição, mas não é possível do ponto de vista dos marcos jurídico-políticos em que opera essa sociedade. O que é importante assinalar não é a continuidade da fome; o que é importante é que a continuidade se dá quando é possível suprimi-la. E essa consideração é feita sem qualquer idealismo. Não é possível hoje oferecer *caviar Beluga* para toda a população do mundo, mas é possível garantir uma dieta aos 6 bilhões e 300 milhões de habitantes, de 2.500 calorias previstas pela Organização das Nações Unidas para agricultura e alimentação (FAO). Isto é possível. Por que não se realiza? Porque a lógica do lucro impera na produção dos grãos. O novo não é a permanência do fenômeno; o novo é que permanece quando há condições de suprimi-lo. Mas isso é impensável para a racionalidade do capital.

Essas duas grandes linhas de pensar Questão Social estão presentes até hoje. Elas não são as únicas. As modificações profundas ocorridas no nosso mundo, modificações de natureza econômica, técnica, social e política também alteraram significativamente o cenário que se refrata nas ciências sociais, nas ciências humanas, nos debates políticos. Seria extremamente empobrecedor reduzirmos o trato da Questão Social tão somente a esses eixos. Há toda uma série de matizes, de composições que derivaram, inclusive, no século XX, dos confrontos dos trabalha-

dores, da classe operária organizada, de intelectuais vinculados aos interesses históricos da classe operária, das camadas médias – a própria modificação da condução das políticas econômicas pelas elites capitalistas etc. Mas eu diria que esses dois eixos permanecem. Também preciso chamar a atenção de que nos últimos 30/40 anos o debate se viu profundamente empobrecido por dois fenômenos que caracterizam a chamada cultura pós-moderna.

De um lado, a deseconomicização dos estudos sociais. O debate crítico da economia é substituído por projeções de meros analistas de mercado. É bastante curioso: fala-se cada vez mais na integração econômica do mundo. É conhecida aquela expressão “uma borboleta bate asas na bolsa de Tóquio e a bolsa de New York desaba”. Há um tremor, o mundo está globalizado e por aí afora. Mas, ao mesmo tempo em que se reconhece esse primado ontológico da economia, as ciências sociais e humanas estão se culturalizando cada vez mais.

Há uma tendência em reduzir a objetividade contraditória e dolorosa da realidade social a uma semiologia, tudo se transforma em sentido, tudo passa a depender da atribuição de sentido que os sujeitos sociais atribuem aos eventos. Por outro lado, além dessa deseconomicização, há uma profunda des-historicização. Trata-se o presente como se ele fosse absoluto; pensa-se a possibilidade de futuro, como se o futuro fosse uma mera reprodução ampliada do presente. E, é claro, com apagamento direto das dimensões do passado, que de alguma forma condicionam o presente. É nesse marco que surgem “novas” teorias. É a “nova” pobreza; é a análise do colapso da crise das instituições do Estado Social ou do Estado de Bem-Estar Social como qualquer guerra. Rosanvallon, teórico tão adorado pela Socialdemocracia tardia, é um problema de des-crédito do contrato social. Nós precisamos estabelecer novos vínculos. A linguagem é “nova”, mas o cunho que está por trás desse coro é muito velho. E essas coisas ficam muito mais complicadas quando se tem que pensar a América Latina.

Em primeiro lugar, porque boa parte dessas teorias, recentes e novas, foi requentada no forno da crise do Estado de Bem-Estar So-

cial, ao qual eu voltarei mais adiante. Para um subcontinente que nunca o conheceu, há como diz o Chico de Oliveira (com relação ao Brasil), no máximo, um Estado de Mal-Estar Social – e olhe lá.

É preciso calibrar com cuidado essas ideias teóricas para pensar nossa realidade. Mas nós temos problemas que são nossos. O nosso primeiro problema é discutir se temos uma identidade ou se temos uma unidade latino-americana. Essa é uma discussão que os mais velhos acompanham desde os anos 60. Quero só lembrar o seguinte: é preciso distinguir unidade de identidade. Eu estou convencido de que há bases objetivas para uma unidade latino-americana. Quanto à identidade latino-americana, parece-me que nós temos identidades. Falar rigorosamente em unidade é falar em unidade do diverso, não em unidade do idêntico.

A América Latina tem uma história que é muito diferenciada. A problemática específica do México que viveu uma grandiosa revolução – a primeira grande revolução do século XX – foi a revolução mexicana e desaguou naquela coisa caricatural que consistiu na institucionalização da revolução. As problemáticas mexicanas não são identificáveis às problemáticas de alguns países da América do sul – por exemplo, o Uruguai, assim como a Bolívia, que viveu a penúltima grande revolução latino-americana (a última grande revolução latino-americana foi a cubana, em 1959). Mas a Bolívia viveu uma revolução extraordinária em 1952, onde a massa trabalhadora derrotou o Estado e seus aparelhos de força. Mas a história boliviana, a particularidade histórica da Bolívia, o que tem a ver com a do Brasil?

Pensem a América Central e o Caribe com suas peculiaridades étnicas, com suas peculiaridades econômico-políticas, a Argentina e o Chile. Eu quero sinalizar é que a América Latina é um todo extremamente complexo e diferenciado onde particularidades nacionais jogam um peso muito grande. Nesse sentido, estou convencido de que há identidades latino-americanas. Mas há, precisamente, porque há essas diferencialidades. Porque há essas particularidades, há base objetiva para a unidade latino-americana. Essa unidade entendida como unidade de diversidades se põe

objetivamente. Não é um desejo de teóricos, não é um projeto de políticos da facção A, B ou C. Há elementos objetivos que fundam essa unidade latino-americana.

Todos os nossos países – claro que houve tentativas de ruptura com isso e eu vou assinalá-las – mas todos os nossos países, do sul do Rio Grande até a Patagônia, padecem, historicamente, da heteronomia das suas decisões macroeconômicas. Os nossos países nunca tiveram um grau mínimo de autonomia na decisão das suas orientações macroeconômicas. Claro que houve tentativa de romper com a heteronomia.

Eu lembro, por exemplo, no Brasil – e eu certamente direi isso (e alguns amigos meus acadêmicos vão querer me bater) –, o segundo governo de Getúlio Vargas, o governo constitucional de Getúlio, governo que se inicia em 51 e que é brutalmente reprimido e derrubado em 54, naquilo que foi o ensaio geral do golpe de dez anos depois. Eu penso, por exemplo, no Chile de Allende da unidade popular. Eu penso agora na experiência venezuelana. São tentativas de romper com essa heteronomia. Todas elas se frustraram, com a única exceção da revolução cubana. A revolução cubana rompe com esse processo e por isso é aquilo que os meus amigos cubanos até hoje dizem: “é a espinha na garganta do imperialismo”. É uma ilha pequenininha, não decide os destinos do mundo, mas mostra que é possível. E, portanto, é preciso eliminar Cuba. Cuba é o mau exemplo. E até agora os nossos irmãos do norte não conseguiram. Parece que Cuba é um espinho grande demais para eles. Mas o que une fundamentalmente a América Latina é esse elemento central; a heteronomia das suas orientações macroeconômicas não é um fenômeno novo, não começou com o Consenso de Washington (seu elemento que atravessa todo o século XX, para não pensar na limitada superação do estatuto colonial). E esse elemento basilar, molecular, tem implicações porque ele rebete na articulação dos movimentos das classes subalternas e põe a todos os latino-americanos um inimigo comum. Eu sei que não é bom falar isso na universidade hoje, não é? A universidade hoje está muito avançada: ela acha que o trabalho aca-

bou, a classe operária não existe mais, os trabalhadores já eram. E eu vou usar aqui uma categoria muito velha, muito ultrapassada, claro que renovada, só para lembrá-los do professor David Harvey, quando ele já menciona o novo imperialismo: o imperialismo promove a acumulação por espoliação ou algo assim.

O que une – o que dá unidade real, efetiva, aos povos latino-americanos – é a ameaça imperialista; é a exploração imperialista. Esse dado é um dado objetivo. Como transformar esse dado em grandes projetos políticos de mobilização de massa, de milhões de homens e mulheres? Se eu tivesse a fórmula, não estaria aqui conversando com vocês.

Ora, nesse subcontinente (onde a supressão do estatuto colonial ocorreu no plano político, mas não no plano econômico, dada a continuidade da heteronomia), a expressão imediata da Questão Social é a pobreza.

Nós sabemos que mensurar a pobreza é um problema. O professor Pierre Salama tem, aliás, em coautoria, um belíssimo ensaio, publicado no Brasil, acerca da questão da distribuição de renda no marco da política econômica. Essas questões de mensuração são muito complicadas. Mas independentemente dos aspectos técnicos, dois ou três elementos, eu não vou chatear vocês com números, mas é bom fazer referência a eles, pois podem nos dar a ideia da magnitude desse quadro na América Latina.

Observem o seguinte: Estenssoro, pesquisador que defendeu sua tese de doutorado em economia, na USP, escrevia em 2003: a América Latina é a região do planeta onde existem as maiores desigualdades e onde os mais ricos recebem uma proporção maior da renda. Segundo o BID, 5% da população recebe 25% do total nacional. Por outro lado, os 30% mais pobres recebem 7,5 % da renda total. Mais ainda: apesar de ter um PIB *per capita* intermediário, a América Latina apresenta a maior porcentagem de renda para os 5% mais ricos e a menor porcentagem de renda para os 30% mais pobres entre todas as regiões do planeta.

Quando disse que nós estamos numa periferia infernal capitalista, eu não estava exagerando. Para vocês terem uma ideia quanto à

distribuição de renda e os seus impactos, basta lembrar o seguinte: cito agora elementos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento). No subcontinente, na entrada desta década, havia 42 milhões de adultos analfabetos, 55 milhões de pessoas sem acesso a serviços de saúde, 109 milhões sem serviço de água potável, 5 milhões de crianças com menos de 5 anos, subnutridas, e 36 milhões de pessoas sem esperança de viver mais de 40 anos. No final dos anos 90, esse quadro mudou pouco: 110 milhões de pessoas viviam abaixo da linha de pobreza – 2 dólares diários, por pessoa –, o que representava 24 % da população do subcontinente.

Dados de 2005 da Cepal indicavam que 45 % da população do subcontinente residiam em favelas ou em áreas com precária infraestrutura. Ou seja, a magnitude da expressão social na América Latina se afere, em primeiro lugar, por esses indicadores de pobreza. É evidente que a pobreza é uma questão multidimensional. A pobreza não é exclusivamente um fenômeno de natureza econômica. Ela tem dimensões culturais, ela tem dimensões de sociabilidade, ela tem dimensões ligadas ao lazer, à saúde, à estrutura familiar, mas não se pode afastar de cena a sua elementariedade econômica.

E mais: ela não está vinculada às questões imediatas de crescimento ou não crescimento econômico, o que boa parte dos analistas, quando se defronta com esses dados, se lembra dos processos de desindustrialização sofridos, por exemplo, pela Argentina, durante a sua última ditadura militar. A chamada década perdida, no Brasil, como se a mera alusão ao processo de crescimento redundasse na redução da pobreza. Está mais do que provado, seja pela experiência histórica, seja pela análise teórica, que crescimento econômico não significa imediatamente redução de pobreza, nem absoluta, nem relativa. Se o crescimento não for acompanhado de políticas significativas de emprego, de redistribuição de renda e de políticas universalizantes para direitos como habitação, transporte, isto não significa redução da pobreza.

Em face desse quadro, a gente toma um susto, não é? Deem uma olhada na agenda política de todos (atenção, todos os governos latino-americanos com exceção, porque tem razões recentes,

do Chile): do México à Patagônia, trata-se de programas contra a pobreza. Claro que isso vem de uma descoberta genial, de um relatório do Banco Mundial, de meados da década de 90, no qual descobriram (esses nossos economistas tão sábios) que a desregulamentação – que a flexibilização – não estava reduzindo, pelo contrário, estava exponenciando a pobreza. E, de repente, o Banco Mundial e o FMI colocam lá na sua agenda: é preciso combater a pobreza absoluta, atenção, a pobreza absoluta, não se trata de erradicá-la. “*Horro*”, como dizem os meus amigos castelhanos. “*Horro*” trata-se de combater. Trata-se de um processo de ressementização generalizado que tem por objetivo aquilo que Érico Veríssimo, no seu extraordinário romance “Incidente em Antares”, chamou de operação borracha. É preciso apagar o passado. O passado não pode deixar nenhum vestígio. O futuro tem que ser pensado como reprodução ampliada do presente. É aquilo que o professor Hobsbawm chama de ideologia presentista. Tudo agora é ressignificado. Vocês se recordam do governo de Fernando Henrique? Ele se propunha a fazer a reforma do Estado. A palavra “reforma” está conotada com os intentos clássicos da Socialdemocracia, de reformas progressistas ampliadoras de direitos.

Utiliza-se a palavra reforma para ocultar os efetivos mecanismos de contrarreforma, de amputação de direitos, de minimização de direitos. Não se fala mais em igualdade, agora é equidade. Pois bem, depois que o Banco Mundial e as agências internacionais descobriram que, afinal de contas, a globalização, a desregulamentação e a flexibilização estavam levando ao ponto de ruptura, lembrem-se do velho Durkheim, “há que garantir a integração, há que garantir a coesão”. Então, se decretam políticas de combate à pobreza.

Eu queria lembrar que uma das primeiras pessoas que no Brasil, no início dessa década, percebeu aonde ia dar essa política de combate à pobreza, foi a professora Rosa Marques (ela tem um belíssimo ensaio sobre isso). Relê-lo hoje, à luz dos últimos resultados eleitorais, é altamente gratificante.

Notem: essas políticas se realizam como? Primeiro, elas estão centradas sobre a indignância, elas não estão centradas sobre a po-

breza, estão centradas sobre a indigência. Segundo, elas operam com, simultaneamente, a minimização do Estado e o seu papel interventivo. Terceiro, elas são extremamente focalizadas. Elas operam segundo as recomendações dessas agências internacionais. Aos extremamente pauperizados e indigentes, a assistência do Estado. Àqueles que podem solucionar minimamente suas carências, quaisquer que sejam elas, pela via do mercado; mercantilização de todos os serviços! E, sobretudo, elas operam nesse enfrentamento, ao que é mais evidente da Questão Social, que é o pauperismo, elas operam descoladas de políticas que ampliem garantias sociais e distensão de direitos.

Neste sentido, elas só podem derivar no que estão derivando, num novo assistencialismo estatal. É isso que nós encontramos nos programas do México aos programas da Patagônia. Toda a diferencialidade e as particularidades tendem a ser subsumidas nesse perfil de novo assistencialismo oficial.

É preciso atentar que quando os padrões de indigência são profundamente acentuados, essa política de enfrentamento à Questão Social, na sua manifestação mais imediata, oferece resultados. Eles não podem ser desprezados, pois são resultados residuais – entretanto, a sua residualidade, no conjunto da economia, pode tornar-se conjunturalmente significativa. Entretanto, mesmo esses ganhos, eu queria apontar para vocês alguns estudos dos últimos 2 anos, não apenas localizados, mas, inclusive, alguns já generalizados acerca de alguns impactos desse novo assistencialismo oficial no Brasil, seja por via do Programa Bolsa família, seja por via do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Houve uma mudança – a mudança é absolutamente residual – no índice de Gini, no Brasil. Não se pode negar que esses impactos, eu insisto, são residuais, embora tenham um papel sócio ideológico enorme, hipertrofiado. Eu não quero aqui fazer nenhuma alusão política imediata, mas, é mais ou menos, inevitável. O presidente Lula se elege nesse país para qualquer coisa. Esse é um indicador que deveria nos levar sempre a refletir. E o Bolsa Família tem algo a ver com isso. Entretanto, essas políticas todas, a médio e a longo prazo, estão fadadas ao fracasso.

Por que eu afirmo isso? E eu chego agora, quase ao final da minha intervenção, àquilo que me parece a única coisa que eu deveria ter dito a vocês, que é, de alguma maneira, a tese que sustenta a minha argumentação. A questão é que aqui, neste continente – não se esqueçam das particularidades históricas que eu mencionei –, a concentração de renda não vai ser nunca eficientemente enfrentada se não se enfrentar o que neste continente está por trás dela, que é a concentração da propriedade.

Aqui, notem: não se trata apenas de uma distribuição de renda que, por inúmeros mecanismos, torna-se polarizadora. Isso acontece, mas há um elemento importante no subcontinente, que é a brutal concentração da propriedade. Desconcentrar a renda aqui eu não diria que é impossível, mas numa escala significativa é uma tarefa decisiva. Entretanto, a coisa não para aí; essa concentração da propriedade, entre nós, esta medularmente vinculada a uma brutal concentração do poder político. E eu aqui quero me referir ao poder político decisório. Eu não quero discutir o importante papel do Conselho Municipal de Saúde ou do Conselho Estadual de Assistência Social. Eu acho que tudo isso é muito importante, por favor, tudo isso é muito importante. Como socialista que acredita firmemente que o socialismo é o futuro, o único futuro da humanidade, eu não considero desimportantes nenhum desses espaços. Agora, evidentemente, eles têm que ser ponderados. Eu estou me referindo ao poder decisório, eu não estou me referindo a qualquer coisa, eu estou me referindo ao seguinte: em 2002, houve um processo eleitoral neste país que assinalou pelas urnas a derrota do projeto continuísta expresso pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Não houve sinal mais claro de que – qual a cor do governo Fernando Henrique quando, na crise Cambial de 98/99 – ele chama para organizar o Banco Central, o carregador de malas do George Soros, o Armínio Fraga. Está na cabeça de todo mundo; o presentinho não apagou o governo de Fernando Henrique aqui. Aquela crise toda como é que se resolve? “Nós precisamos do Banco Central independentemente. Então, traz o menino que é filho; parece que é rebento de uma ilustre família da oligarquia bra-

sileira. E põe ele lá no Banco Central: está resolvido o problema”. Eu me lembro dos meus amigos do PT, corretamente eles diziam: “isso aí é entregar o galinheiro aos cuidados da raposa”.

Pois bem, em 2002, a maioria esmagadora do povo brasileiro dá um basta àquele projeto. Quem é que é designado para dirigir o Banco Central? O serventuário do Boston Bank. Quem mandou, quem continuou mandando, nós sabemos – o que não exime a responsabilidade daqueles que exercem nominalmente o governo, que isso fique claro!

Ora, se essa imbricação que eu aponto aqui de concentração de poder político, de concentração de propriedade, deriva da concentração de renda, desmanchar esse nó é uma tarefa que não será operada pelo novo assistencialismo estatal. Neste caso, eu diria que continuaremos a enxugar gelo.

Quero finalizar dizendo a vocês que seria bom se eu pudesse ser otimista. Mas eu não sou, eu não sou pessimista. Até porque a América Latina não está perdida no espaço. Ela está inserida numa conjuntura mundial na qual os rumos do capitalismo contemporâneo me parecem muito claros.

Em primeiro lugar, quem sonha com a restauração do Estado de Bem-Estar Social nos seus vários modelos: eu gostaria que esse sonho fosse realizável. Eu estou convencido de que o pequeno episódio – que não durou mais de 30 anos, foi geopoliticamente localizado – do Estado de Bem-Estar Social, esse está para trás. Essa é uma página virada na história da nossa sociedade. O capitalismo contemporâneo se mostra cada vez mais incompatível com qualquer democratização da sociedade. Essa tensa relação entre capitalismo e democracia política, uma relação que sempre foi muito tensa, agora tende a se esgarçar. O caráter necessariamente antidemocrático do capitalismo torna-se cada vez mais evidente. A incapacidade de ativar o crescimento econômico; a incapacidade de romper com um modelo de crescimento que é catastrófico.

Imaginem vocês: se cada chinês tiver um automóvel particular, o mundo se torna inviável. Sem qualquer concessão a ambientalismo românticos, é evidente que uma crise ecossistêmica pode

admirar. O caráter destrutivo da ordem do capital se manifesta cada vez mais. É nesse quadro que nós estamos. Não podemos fazer abstração disso. E não é a cor de um presidente que modifica esse quadro (para que ninguém tenha falsas ilusões).

O que se desenha aí? Nesse marco, o impacto de nova solidariedade, que é o sonho da socialdemocracia tardia. Já mencionei aqui Rosanvallon, poderia mencionar vários amigos meus que fazem parte do atual governo brasileiro, alguns que fazem parte do atual governo uruguaio (não é?!) e alguns que fizeram parte da tentativa de renovação no Peru. Esse sonho é inviável.

A avaliação feita pelo próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) do andamento da declaração do milênio e dos chamados objetivos de desenvolvimento do milênio – pacto na ONU, em 2000, para acabar com as expressões mais brutais do pauperismo, só as mais brutais, em 15 anos – está fazendo água. Registram-se em algumas áreas alguns progressos, mas já está claro para todo mundo que os objetivos de desenvolvimento do milênio não serão alcançados. Nesse marco, o cenário mais provável é o da eternização das políticas do novo assistencialismo.

O que eu vejo aqui na América Latina é a eternização, ou se vocês quiserem, a cronificação desses programas. Só para não fugir do debate pré-eleitoral, ninguém vai mexer no Bolsa Família. Como eu espero que vocês façam vários encontros destes nos próximos anos e me convidem, a gente pode voltar daqui a uns 4 anos para discutir isso. Qualquer que seja o próximo ungido, aqui no Brasil, em 1900 e 2010, chame-se Dilma, Joaquim ou Manuel, ninguém vai mexer no Bolsa Família. Ele entrou para ficar!

Esses programas serão eternizados. Ou seja, o cenário mais imediato que eu vejo é o da cronificação das políticas do novo assistencialismo, com todas as consequências. E estou convencido de que elas vão continuar operando uma redução residual da desigualdade pela minimização da indigência – gostaria que o meu raciocínio ficasse bem claro: essas políticas já estão operando isso e continuarão operando uma redução residual da desigualdade pela minimização da indigência, não mais do que

isso, o que me leva a concluir que eu terei uma cronificação do desastre social. É claro que aí está o porquê que de eu vir aqui e continuar vivendo (e eu pretendo continuar vivendo muito tempo mais, uns 40 anos, pelo menos): é que felizmente não há só a ordem. A ordem gera o seu negativo, a ordem gera aquilo que a nega. Em toda a América Latina, pululam movimentos, alguns mais significativos, outros menos, alguns muito conjunturais, outros extremamente corporativos, particularistas, outros de maior amplitude; movimentos que tendem a colidir com esta ordem e, portanto, com a cronificação do novo assistencialismo estatal.

Penso que o movimento mais significativo é o Movimento dos Sem Terra (MST), no Brasil – claro que não é uma, que não é algo homogêneo, tem várias expressões. Eu costumo dizer para os meus amigos do MST que eles são um saco de gato; tem muita coisa em um balaio de gato. Mas há, dentro do MST, um núcleo, uma vértebra que aponta claramente para uma colisão aberta com essa ordem.

Qual é o problema que está aí? É que essas mobilizações, por mais importantes que sejam, se elas não conseguirem uma articulação que possa conduzir à organização, elas estarão condenadas também a recomeçar a cada derrota, reiniciar a cada vitória parcial. Se elas não encontrarem articulação e expressão em instrumentos de universalização da vontade política, dificilmente conseguirão colimar seus fins.

E para não dizer que eu não falei de flores, quando eu me refiro aqui em instrumentos e instâncias de organização e de universalização da vontade política, eu quero dizer que estou falando em partido político. Quem acha que o movimento social sem partido político chega até lá, está enganado. Nós estamos vendo tentativas claras nesse sentido aqui na América Latina. Não se deve subestimar o potencial de organização que vemos hoje em alguns países andinos – eu estou me referindo à difícil experiência boliviana, a complicadíssima experiência equatoriana. Estão ocorrendo fenômenos que à medida que incomodam os centros de exploração e de dominação já contam de partida com a minha solidariedade e devem ser objeto de atenção (ainda que não devamos depositar

todas as fichas antes que estejam claramente definidos). Mas, uma coisa é clara: qualquer alternativa aqui na América Latina – qualquer! – será necessariamente anti-imperialista, não tem conversa. E, na medida em que for necessariamente anti-imperialista, ele será por decorrência, e não o contrário, necessariamente anticapitalista. Nesse sentido, não saiam daqui afirmando que o José Paulo disse que a Questão Social latino-americana só vai ser resolvida com o socialismo e, portanto, como o socialismo não está aí, eu vou para casa e vou cuidar do meu jardim de rosas. Se fosse assim, nenhum de nós estaria aqui.

É preciso intervir aqui e agora com os meios disponíveis e com os meios possíveis, mas sem perder de vista – e isto me parece o essencial – que qualquer ganho é inteiramente reversível e, portanto, enfrentar a Questão Social, aqui na América Latina, não é tarefa de quem se dispõe a entregar-se por algum tempo nas suas horas vagas.

No espaço acadêmico, é este que me deu a honra e a oportunidade de estar com vocês, eu diria que isso se traduz por uma atitude central: estudar a realidade, compreender os dinamismos que aí estão operando com uma visão radicalmente crítica. Vocacionar a elaboração teórica para dilucidar as questões que interessam não à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) ou ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mas à massa do povo brasileiro.

Esse negócio de que o proletariado acabou é uma tolice monumental! Não há elementos estatísticos que garantam isso, exceto porque eu estou pensando no mundo (não é, meus queridos?!); exceto se a gente varrer do mundo um país desimportante como a China. É uma coisa menor a China (não é?!), é um detalhe. Lá o trabalho acabou ou não? Como é que é isso?

A Índia, o Brasil – vamos botar o pé na terra. Mas, é indiscutível a tendência. Atenção: é indiscutível a tendência a uma redução desse número de proletário. E nós não temos que ficar preocupados com isso não. Afinal de contas, o que nós aprendemos com a boa Crítica da Economia Política? A composição orgânica do

capital, não é? A predominância do capital constante sobre capital variável. Olha, ninguém tem que ficar assustado com isso não! Isso é problema só do capitalismo, mas é a pré-condição da nossa emancipação. Isso em primeiro lugar.

Em segundo lugar, é preciso distinguir classe trabalhadora de proletariado ou classe operária. O conjunto dos trabalhadores sempre foi muito mais amplo que a classe operária ou proletariada, *stricto sensu*. E o que tem acontecido é que o número de assalariados – ou seja, daqueles que têm apenas a sua força de trabalho para vender sua única mercadoria e que estão em atividades que não são diretamente produtivas, então não é proletariado, mas são trabalhadores – é um universo enorme. E só tende a crescer, meu amigo! Só tende a crescer. O complicado é tratar esse universo homogeneamente, não é?! Vende a sua força de trabalho tanto quanto um professor que está na universidade privada com um sujeito que é o Armínio Fraga que vende ela para o... Vendia, porque agora ele tem uma corporação dele – não é?! – vendia para o Jorge Soros. Mas, antes, são completamente diferentes. O problema é fazer uma rigorosa análise da estrutura de classes no Brasil. Nós temos muito pouco nesse sentido para a atualidade e, eu diria que esse é um imenso desafio, por exemplo, para os Cursos de Pós-graduação tratar de investir nessa pesquisa.

Estou convencido de que “o bom e velho proletariado” está aí. Agora, há desafios para o novo proletariado e que não estão minimamente equacionados. Mas nós vamos ter que enfrentar isso; estamos tendo que enfrentar isso.

Qual é a questão central das Ciências Sociais hoje? É esconder, é ocultar, é não deixar ninguém pensar naquele que é o mecanismo elementar da sociedade capitalista, que é a exploração. Então, vocês entram nos cursos de ciências sociais... E é claro que eu estou generalizando e, com certeza, indevidamente. Mas a tônica, qual é? O que há de radical e de crítico tematiza a dominação – a questão é a dominação, a questão é a opressão e por aí afora.

Olha, dá um enorme prestígio hoje, descer o cacete na Razão iluminista (não é?!), fundamento da modernidade. Isso dá o quê?

Dá prestígio, dá foto no jornal e entrevista na televisão. Não pode falar é do capital; é disso que não pode falar. É evidente que discutir essa problemática no nível da produção põe indiscutivelmente, a questão da exploração – e é essa que não pode aparecer e, portanto, toda a discussão vai, não apenas, para a naturalização. Eu gostaria de insistir nisso: vai para culturalização; não é só naturalização não. De um lado, você abandona o elemento – eu diria que é o elemento genético desse processo – que é a exploração e, portanto, não se discute a produção. Só se discute a distribuição. Mas, ao mesmo tempo, se afirma o quê? A sociedade é produto simbólico, as relações sociais são, fundamentalmente, simbólicas. Tudo depende dos sentidos que os sujeitos atribuem. Tudo deixa de ter objetividade socioeconômica, está diluído na semiologia cultural. Então, são dois movimentos: de um lado, uma naturalização efetiva – não se discute exploração –; de outro lado, a antropologização no sentido de culturalizar todos os fenômenos. Eu acho que esse negócio é gravíssimo.

Qual a nossa alternativa para isso? Eu me encontro afastado da vida político-partidária, não da vida política, mas da vida político-partidária já há muito; há cerca de dezesseis anos eu não tenho vinculação partidária, o que, evidentemente, torna a minha percepção muito – ao contrário daqueles que imaginam que quem não tem partido é que vê bem, eu acho que está – errada. Quem tem partido é que vê melhor. Eu estou tendo que ver com os olhos dos meus grupos de referência, da observação esquemática, disso tudo. Eu tenho muita dificuldade em perceber como é que nós vamos sair desse verdadeiro imbróglio em que nós estamos vivendo. Agora, sempre levo em conta àquela observação do meu velho professor Florestan Fernandes. Florestan dizia (aliás, isto está lá no nos clássicos da Teoria Política): “olha, os revolucionários não fazem a revolução, os revolucionários dirigem a revolução”. Há momentos de ruptura, movimentos de fraturas sociais. Isso não passa pelas ideias, não começa nas ideias. As ideias só adquirem força quando ganham massas de milhões de homens e mulheres organizados. O que me deixa muito otimista é que a barbarização crescente da

vida social está rompendo com o anestésico dos meios de divulgação da mídia, da universidade, das escolas, das igrejas.

O poder dos intelectuais, o poder de intervenção dos intelectuais, é muito limitado. Eu já acreditei muito nesse passado. Hoje, vejo que ele é muito limitado; a gente é que tem que potencializá-lo ao máximo. Mas ele é limitado.

Há dois anos, fui chamado para participar de uma conferência Estadual de Assistência Social, no Rio de Janeiro. Eu só fui chamado porque o governo do Estado, que estava com aquela simpática senhora, dona Rosinha, estava brigando com o Lula, pelas questões do simpático marido dela, o Anthony Garotinho. Então, como queriam um crítico do governo Lula, eles me chamaram e eu topei. Eu sou um crítico do governo Lula, mas sou um crítico pela esquerda. Eu não me identifico com o governo Lula ou com o governo Fernando Henrique. Acho que são coisas diferentes, ainda que o governo Lula dê continuidade às políticas mais nefastas do governo Fernando Henrique – mas basta ver a diferença entre esses dois governos. Vocês se lembram do massacre em Eldorado de Carajás? Vocês se lembram da reação do presidente da República? Isto é um exagero, não tem um punido. Matou três no Rio de Janeiro. O Lula chamou o seu Ministro da Defesa e botou ele lá no morro. Essa não é uma diferença qualquer. Não morro de amores pelo Lula, mas eu não pertenço ao PSTU que trata o governo Lula do mesmo jeito que o PSDB o faz. O meu espaço é diferente. Então, aceitei peitar os representantes lá do ministério do Patruz Ananias. Como eu estava falando para assistentes sociais, fiz uma brincadeira. Se me permitam ler para vocês o material que saiu numa revista há pouco tempo. E li o seguinte, prestem atenção! Isso é para ilustrar o *enxugando gelo*. Eu li o seguinte: Em todas as grandes cidades podemos ver uma multidão de pessoas que sobrevivem graças a pequenos ganhos ocasionais. É espantoso ver as ocupações a que essa população supérflua recorre. A grande maioria dos desempregados torna-se vendedores ambulantes: fitas, rendas, galões, frutas, bolos. Em resumo, todos os artigos imagináveis são oferecidos por homens, mulhe-

res, crianças. Fósforos e outras coisas do gênero constituem também artigos de venda. Outros ainda circulam pelas ruas tentando encontrar alguns trabalhos ocasionais. Que resta a essas pessoas quando não encontram trabalho e não querem se revoltar contra a sociedade, que resta senão mendigar? Não nos espantamos ao ver essa multidão de mendigos com quem a polícia sempre tem contas a ajustar e, na sua maior parte, são homens em condição de trabalhar. Às vezes, erram em companhia da família, cantando lamúrias na rua ou apelando para a caridade dos transeuntes com algum pequeno discurso. Ou então toda a família se instala silenciosamente na calçada de uma rua animada e deixa, sem dizer nada, que seu aspecto indigente, por si só, produzam efeitos. Essa é uma matéria que foi publicada há poucos dias numa revista. É a vida de todos os dias nas grandes cidades e nas cidades de porte médio também, não é? Não! Não saiu numa grande revista, isso aqui foi um texto da descrição de Manchester em 1844, escrita por Engels. Dá para entender o que é *enxugar gelo*? Dá para ver que eu não estou brincando, não é uma figura de retórica. Todo assistente social, todo policial, todo gestor de serviço público está vendo isso todo dia. Isso aqui foi de 1844 – é claro que a situação não ficou igual, pelo amor de Deus! O mundo mudou muito, só não mudou uma coisa: a lei geral da acumulação e seus efeitos.

O conhecimento empírico, o mais preciso possível é extremamente importante para a análise teórica, mas ele não substitui a análise teórica. O reconhecimento da assistência como direito social é um ganho. Atenção: isso é muito contraditório e, outra coisa, eu não tenho nenhum escrúpulo intelectual contra o assistencialismo. Eu estou na universidade, eu não sou universitário, eu não sou daqueles que olham com desprezo acadêmico o populismo; eu gosto de que se tenha um negão com fome, que se tenha uma mulher precisando de um hospital para parir, que se tenha que dar comida e dar o hospital (depois nós vamos discutir como é que se faz isso). Só é contra o assistencialismo quem nunca passou fome – esses podem do alto da sua satisfação gastronômica combater o assistencialismo. O problema, para mim, não está nessa porta de entrada; o problema

é que isso está se abrindo para um grande vestibulo, do qual não tem porta de saída. Então, você não tem uma política de emprego, você não tem uma política de desenvolvimento compatível, não com os interesses das megacorporações – como é boa parte desse parque que está aí a serviço das empreiteiras. Esse novo assistencialismo, numa outra ótica, poderia claramente ser de fato uma porta, e os Cras poderiam ser isso. Há porta para quê? Para o novo, para o pauperizado divisar direitos. Nada disso vai acontecer.

Eu vejo todos os meus colegas serem contra o voluntariado, mas quero dizer que não sou contra o voluntariado não. Se não fosse o trabalho voluntário, no início dos anos 60, Cuba não teria erradicado o analfabetismo. Lá nos anos 70, vocês viram como é que eu sou um cara, sou muito feliz na minha vida pessoal, na minha vida política, eu sou profundamente infeliz, eu só tive prazer com revolução alheia. A Revolução da minha juventude foi a cubana, a da minha maturidade foi a portuguesa, Revolução dos Cravos. Houve lá um processo – o Processo Revolucionário em Curso – em que os meninos das faculdades, onde os estudantes universitários levavam os meninos para fazer a colheita da uva na vindima e faziam curso de alfabetização; isso é voluntariado. Eu sou contra isso? Não! Então, o problema é a direção política do voluntariado, esse é que é o nó – quando o voluntariado está a serviço do equacionamento, da parceria com as empresas cidadãos. Não sei se isso ajuda; acho que não ajuda não, mas, pelo menos, provoca.

Preciso dizer duas coisas para vocês: primeiro, muito obrigado por vocês terem resistido a essas duas horas e meia, quase três horas. Então, queria dizer uma coisa para vocês: nós estamos vivendo num tempo muito difícil. Eu falei aqui na ressemantização, não é? Contrarreforma vira reforma. Tome muito cuidado com aquilo que hoje é generalizado. Pensar é barato, não custa nada, e ninguém fica sabendo. A melhor coisa do mundo, se eu perguntasse assim: qual é a melhor coisa do mundo? Não é a que vocês estão pensando. Esta é a segunda. A melhor coisa do mundo é pensar, é pensar. Não se esqueçam de que nós estamos vivendo num país, numa quadra histórica, num momento da universidade, num mo-

mento da vida política em que a elite empresarial vem a público e cria o Instituto Ethos. Ela quer se render à força da sociedade civil organizada. Então ela propõe parcerias; são as empresas cidadãs. Uma das principais organizadoras do Instituto Ethos é a Companhia Souza Cruz. Então, quando vocês começarem logo a falar em Responsabilidade Social ou ouvirem falar em Responsabilidade Social, em ética, em cidadania e parceria, lembrem-se sempre de que um dia vocês ouviram o José Paulo dizer: “Olha toma cuidado com isso porque entre uma empresa ética, que está no Instituto Ethos, está aquela que é uma das que mais causam a morte dos brasileiros”. E as pessoas acham isso normal; elas não se escandalizam com isso. Esse tempo é um tempo muito difícil, mas quem fala em tempo fala em história. Vocês devem ter visto, alguns já me conhecem aqui, vocês devem ter visto que eu sou um jurássico; eu sou um dinossauro, acredito na razão, acredito na ciência e estou convencido de que o socialismo é a única alternativa para a humanidade, não tem outra. O que vier será a autodestruição da humanidade. Mas, afinal de contas, eu sou um jurássico, estou lá atrás. Mas eu não me sinto nada incomodado por ser chamado de jurássico e de não ter sobrevivido a glaciações e eras históricas porque o que sobreviveu foram vermes, foram insetos, baratas. Esse é um tempo de insetos.

A AMÉRICA LATINA: DA DESIGUALDADE SOCIAL À DESIGUALDADE ECONÔMICA OU CARACTERÍSTICAS E VARIAÇÕES DE UM MESMO TEMA

Luiz Jorge V. Pessoa de Mendonça

A América Latina é uma área cujas características principais são a especificidade de sua colonização e a desigualdade econômica e social em proporções não encontradas em outras regiões do mundo.

No que diz respeito ao tipo de colonização, à origem ibérica, portuguesa e espanhola, juntou-se a contribuição cultural dos escravos e a herança indígena, além da influência das potências europeias da época, Inglaterra e França, e dos fluxos migratórios em diversos momentos, principalmente de Portugal, Espanha e Itália. No caso dos negros e índios a influência é mais ou menos valorizada segundo o grau de debilidade e as condições de sobrevivência impostas a essas etnias.

A estrutura colonial latino-americana traduziu-se sob a forma de pluralidade étnica não só primordialmente no interior de cada nação, mas também entre os diversos países latinos. A identidade indígena, africana e européia se deu em diferentes graus, fazendo com que cada povo se identifique mais com essa ou aquela origem. Por exemplo, para os países andinos e da América Central a contribuição cultural e étnica dos povos indígenas é preponderante; para o Brasil, Cuba e Haiti a importância africana é maior; para os países do cone sul a miscigenação dos povos europeus com os índios, e em menor escala com os negros, é mais uniforme. Portanto, a América latina constitui um amálgama, a partir de um conjunto de heranças comuns expresso pelo multiculturalismo de seus povos. Esta diversidade é fruto do processo

histórico-estrutural imposto pela colonização e constitutiva do caráter étnico-cultural do povo autóctone.

Para se ter uma ideia melhor de como essa evolução particulariza a América Latina frente ao restante do mundo no que diz respeito ao desenvolvimento social e econômico, é esclarecedora a comparação com as ex-colônias africanas, com a Índia ou os países orientais. Embora também colonizados, eles mantiveram e mantêm até hoje aspectos históricos, culturais e econômicos específicos. Esses aspectos são anteriores ao processo de mundialização e importantes para o corpo social e para o processo produtivo local atual. Para eles a colonização não foi realizada a partir da tentativa de eliminação cultural das origens e de reconstrução de uma sociedade com base em mitos e representações culturais distintas e completamente dominadas pelo pensamento liberal.

No que diz respeito à desigualdade de renda, a América Latina apresenta historicamente os piores índices do mundo, mesmo em períodos em que o crescimento econômico foi satisfatório. Essa característica não depende do tipo de padrão de acumulação e/ou dos ciclos econômicos. O caso do “milagre brasileiro” é o melhor exemplo: a concentração de renda e a desarticulação de amplos segmentos da sociedade ocorreram concomitantemente ao crescimento econômico. O mesmo ocorre no período atual em que a globalização tem sido responsabilizada pela manutenção da desigualdade de renda, precarização do trabalho, aumento do desemprego e retirada de direitos e garantias anteriormente conquistadas. Nem mesmo as políticas sociais pontuais são suficientes para reverter o aumento dos custos sociais decorrentes da reestruturação econômica imposta pela globalização.

As políticas neoliberais não tiveram os efeitos positivos tão propalados e o resultado final é a manutenção da secular e estrutural desigualdade em todo o continente. Por exemplo, a entrada do México no tratado de livre comércio (TLCAN) não surtiu os efeitos esperados. A despeito do aumento inicial do nível de emprego, o resultado demonstrou-se desastroso. A destruição de postos de trabalho e de ocupações tradicionais em função da

especialização voltada para a exportação acabou por prevalecer. Mesmo com o Chile, baluarte dos políticos neoliberais, tem ocorrido efeito semelhante em termos de desigualdade. Apesar do sucesso relativo, a especialização da esfera produtiva completamente voltada para a exportação (principalmente fruticultura, pesca, minérios e cobre) não é suficiente para manter em expansão o mercado de trabalho no ritmo necessário. As conquistas sociais não avançaram em relação ao início da década de 70 e a desigualdade permanece no mesmo patamar de outrora e com tendência a aumento em determinados segmentos. A Argentina também não foge à regra. Após a crise de 2001, resultado direto das políticas neoliberais implementadas a partir da década de oitenta, o nível de renda, de emprego e o grau de assistência social não chegam a compensar minimamente as perdas sofridas, em particular destaca-se a crescente desigualdade⁵¹.

As explicações para esse problema são diagnósticos de fundo moral, em que as mazelas do continente se devem à corrupção das classes dirigentes, ou se fundamentam em aspectos políticos, em que o populismo tipicamente latino-americano é decorrente da falta de desenvolvimento das instituições verdadeiramente democráticas. Nos dois casos, reforça-se a superioridade ética, moral e institucional dos modelos europeu e norte-americano. O que pretendemos indicar é justamente o contrário: o problema advém da tentativa de seguir modelos estranhos à realidade latina, portanto incapazes de contribuir para a compreensão dessa questão.

É necessário explicar a desigualdade da América Latina a partir de sua própria história. A explicação do subdesenvolvimento não pode se basear em padrões alheios à construção e reprodução da estrutura social e política específica de nosso continente. As desigualdades econômicas e sociais observadas ao longo da história são expressões de um mesmo fenômeno, cuja compreensão requer a articulação de três aspectos específicos da América Latina: o as-

51 Sobre os efeitos da globalização financeira e da abertura comercial nos países da América Latina, consultar Gambina (2002).

pecto cultural, os aspectos sociais resultantes do período da colonização e a forma de inserção econômica no contexto internacional.

5.1 CULTURA E GLOBALIZAÇÃO

O multiculturalismo é, em geral, considerado como uma herança rica e trunfo para a construção de uma identidade verdadeiramente latino-americana. Muitas vezes o pluralismo entre as diversas nações e no interior de cada uma embasa a procura de uma identidade comum e autóctone. No entanto, esse objetivo pode anular um aspecto fundamental e único do continente, obstruindo seu pleno desenvolvimento. Isto é, trata-se de um continente em que a mestiçagem é largamente predominante. As diferentes expressões culturais estão restritas aos guetos ou comunidades autônomas (negros, imigrantes e índios). É a partir da interação entre elas e delas com as influências mais recentes do exterior que a cultura se elabora e se reconstrói constantemente. Nesse sentido, a união de culturas diversas compreenderia tanto a valorização das contribuições próprias da região latino-americana quanto daquelas vindas dos países hegemônicos. A recusa de qualquer um dos pólos significa submissão ao mito que culturas ocidentais dominantes construíram. Em termos gerais, o que “devemos recusar da Europa e dos EUA não são suas culturas, mas a imagem que querem ter da nossa” (PERRONE-MOISÉS, 2007).

A América Latina tem seu desenvolvimento pautado pelo exterior, pois sempre foi globalizada. A inserção e o intercâmbio intenso com o exterior em todos os aspectos socioculturais estão na gênese de seu povoamento e desenvolvimento. São suas próprias riquezas, materiais e culturais, que explicam a cobiça das nações hegemônicas, porém a presença dessas nações também é parte integrante e constitutiva de sua história. A denominação “América Latina” é bastante elucidativa a esse respeito: cunhada sob o regime de Napoleão III para promover a influência francesa no continente, em contraposição à influência saxônica, ela comprova

como a região foi incorporada definitivamente ao ocidente. Sua perspectiva de desenvolvimento e emancipação é pautada pelos parâmetros ocidentais, o que não significa de forma alguma negar todas as suas especificidades culturais, econômicas e sociais.

As manifestações culturais latino-americanas expressam essas experiências dentro da trajetória ocidental. Nela está sempre presente a percepção do homem latino sobre o tipo de coação de aspectos sociais resultantes do desenvolvimento das relações econômicas de dominação, a partir da reinvenção e contestação permanente decorrente do multiculturalismo e da necessidade de mudança das condições materiais de existência. Essas manifestações podem e devem conter os elementos da modernidade mesclados com os aspectos locais, de modo a interferir ativamente no desenvolvimento econômico e social das relações de produção.

É interessante observar a literatura latina que demonstra a crença da sociedade nos múltiplos aspectos de seu parentesco com o ocidente colonizador. A personagem de Dom Pedro Dinis Quaderna, de Ariano Suassuna, sintetiza a dimensão cultural a partir de um ideal. Ao se autodefinir como monarquista de esquerda, pretende unir os fidalgos ibérico-brasileiros aos fidalgos brasileiros negros-vermelhos e aos Tapuias. Assim, a construção de um reino sertanejo representa o futuro sonhado, de uma integração social sobre bases mais igualitárias. O mesmo ocorre com a cidade de Macondo, de Gabriel García Márquez. Tão verossímil quanto qualquer outra cidade, nela está exposto o desencanto da personagem com o ideal liberal.

A universalidade está sempre posta ao lado da singularidade. São personagens idealizadas, potencialmente reformadoras, pobres e humildes num contexto historicamente dado, mas vivenciando destinos humanos decorrentes de uma necessidade social objetiva: ultrapassar os limites materiais da desigualdade que caracterizam a sociedade nos marcos jurídicos e sociais do capitalismo.

Contudo, há uma tensão na cultura latina. Ela oscila constantemente entre dois polos: reinventar o próprio mundo ou adotar o folclore alegórico em suas formas de expressão. Essa tensão

expressa, por um lado, a possibilidade de mudança das próprias formas de representação, de modo a fazê-las corresponder a um ideal latente, moderno e cosmopolita. Por outro lado, valorizar uma representação estilizada e incompleta significa aceitar ser o reverso da imagem da metrópole modelo⁵². Aceita-se a impossibilidade de mudança com o padrão de desenvolvimento vigente, conseqüentemente com o padrão imposto pela potência hegemônica ou como podemos observar no seguinte trecho:

Além disso, num mundo atualmente colonizado pelos Estados Unidos, a América Latina pode converter-se numa opção cultural diversa dentro da globalização. Isso não se conseguirá com o isolamento cultural, nem com o cultivo de sua imagem folclorizada, mas com sua entrada efetiva no conjunto de discursos culturais de nosso tempo. Para se impor no discurso internacional, os latino-americanos precisam dispor de informações tão atualizadas, de armas conceituais tão afiadas e de formas artísticas tão apuradas como aquelas de que dispõem as culturas que ainda são hegemônicas (PERRONE-MOISÉS, 2007, p. 27).

Jorge Luis Borges, com a personagem “Funes, o memorioso”, ilustra bem essa tensão entre a possibilidade de reinventar e de se manter prisioneiro de uma dada realidade. Funes possui uma memória prodigiosa, sendo capaz de lembrar-se com detalhes de qualquer momento de sua rica história. Ele também é capaz de dizer as horas com precisão de minutos, mesmo não tendo relógio. Andando e equilibrando-se sobre um muro, assim como em qualquer outra situação, Funes responde exatamente a pergunta de que horas são como se trouxesse um relógio dentro de si. É a

52 “[...] pretendo considerar as Américas do Sul não como vítima, paciente ou ‘problema’, mas como uma imagem especular na qual a Anglo América poderá reconhecer as suas próprias enfermidades e os seus ‘problemas’. Embora as Américas do Norte e do Sul se alimentem de fontes de civilização ocidental que são familiares a ambas, seus legados específicos correspondem a um anverso e um reverso” (MORSE, 1988).

América Latina presa em uma temporaneidade pré-estabelecida, incapaz de seguir qualquer rumo que não seja aquele já determinado de fora (nesse caso, internalizado dentro de seu próprio organismo). Seu horizonte de atuação está limitado ao momento presente, impossibilitando a reinvenção que pressupõe um lapso temporal mais amplo do que a realidade imediata. A riqueza histórica passa a ser o limite de sua experiência, que por definição se resume apenas à reprodução das relações sociais em condições sempre semelhantes. Portanto, desiguais.

A relação entre o cosmopolitismo e as raízes negras e indo-americanas passa a ser representada teoricamente pela clássica oposição entre metrópole e colônia, atraso e modernidade, burguesia e proletariado. Com estes referenciais, perde-se justamente o que há de mais rico e fecundo na América Latina. O desenvolvimento apresenta-se ora como uma acumulação e ampliação de valores materiais, que não atendem às necessidades básicas da maioria absoluta da população, ora como um desafio cujo obstáculo a ser suprimido é justamente a diversidade das demandas sociais. No primeiro caso, o objetivo é uniformizar os hábitos e costumes de acordo com as necessidades históricas do padrão capitalista ocidental (no mínimo, inadequadas ao caráter latino). No segundo caso, procura-se isolar os atores sociais por meio da segmentação social e cultural. No entanto, essa segmentação acaba por limitar a capacidade de desenvolvimento.

Atualmente, o caso da Bolívia é o mais representativo ao ter a maioria da população indígena alijada dos benefícios econômicos, seja como produtores ou consumidores, embora constituam o principal acervo étnico e cultural do país. Nesse sentido, a ascensão de Evo Morales à Presidência da República é o que há de mais importante na região latino-americana. Aponta a construção de um caminho para inserir o país no contexto mundial contemporâneo a partir de e em benefício do que é específico da formação histórica e social boliviana. Referindo-se ao Peru, Mariátegui explicita bem a importância dos povos autóctones para o desenvolvimento econômico:

Uma política realmente nacional não pode prescindir do índio, não pode ignorar o índio. O índio é o alicerce da nossa nacionalidade em formação. A opressão faz do índio inimigo da civilização. Anula-o, praticamente, como elemento de progresso. Os que empobrecem e deprimem o índio empobrecem e deprimem a nação. Explorado, ridicularizado, embrutecido, o índio não pode ser um criador de riqueza [...]. Só quando o índio obtiver para si o rendimento do seu trabalho é que vai adquirir a condição de consumidor e produtor, que a economia de uma nação moderna requer de todos os indivíduos (MARIÁTEGUI, 2005, p. 87).

Resumir o problema nos termos clássicos (metrópole/colônia, burguesia/proletariado, atraso/modernidade) significa aceitar a ideologia dos países desenvolvidos, desconsiderando as especificidades da região. Tal como ocorre com Funes, significa virar presa de noções e conceitos alheios à sua própria potencialidade. Significa abdicar de uma construção que incorpore a diversidade, como a personagem de Dom Dinis, ou que possa construir sua própria história como faz a personagem de García Márquez. Em outras palavras, a América Latina passa a reconhecer-se como um continente com potencial para se inserir bem no contexto internacional. Esse potencial está sempre latente, nunca se realizando. O ideal uniforme de metrópole moderna e burguesa nega as possibilidades reais de um desenvolvimento adequado às condições do povo latino-americano. Essas classificações são específicas para a historicidade dos países hegemônicos e ideologicamente criam uma estrutura de poder que perpetua e aumenta indefinidamente as desigualdades e o atraso das relações sociais.

5.2 A ESTRUTURA DE PODER E O COLONIALISMO INTERNO

Nas sociedades latino-americanas, o processo histórico forjou um conjunto de relações sociais e políticas específicas. Não hou-

ve, no sentido literal, integração/incorporação da economia local ao mercado mundial como ocorreu com as colônias de outros continentes. Houve a formação de uma nova sociedade, a partir da destruição em grandes proporções das comunidades autóctones e a criação e desenvolvimento de instituições baseadas exclusivamente nos modelos dos colonizadores. A própria economia latina foi criada como parte integrante do mercado mundial, naquela época em formação. Mesmo no caso da América hispânica, onde houve inicialmente exploração do ouro e prata a partir da espoliação das populações indígenas, as elites desenvolveram-se em função da implantação de atividades não tradicionais e com a quase dizimação dos povos indígenas. A espoliação foi e continua a ser complementar às atividades econômicas promovidas para atender as necessidades de matéria-prima das metrópoles, constituir um mercado ampliado para os países centrais ou um espaço para a valorização do capital financeiro globalizado.

As relações sociais de dominação concretizam-se na formação e desenvolvimento de elites que mesclam características oligárquico-patrimonialistas com as características burgueses-dependentes. Durante a colonização, os primeiros aspectos foram predominantes em razão dos colonizadores e do estágio em que se encontrava o modo de produção da época, porém com o avanço das relações capitalistas houve uma mescla maior entre essas duas características.

Cuando un sector de las clases dominantes locales se desdobló constituyendo un empresariado nativo, este no surgió ni más capitalista ni más innovador que sus antecesores; surgió, si, como el explotador de una nueva fuente de enriquecimiento propiciada por la producción de manufacturas, y creció en un contexto local y en una coyuntura mundial distinta a la de los europeos, lo que le imprimió un perfil peculiar. Primero, porque creció al lado y no por encima de la oligarquía latifundista y del patronato parasitario. Segundo, porque se multiplicó en asociación y no en contraposición a la explotación imperialista. Tercero, porque al surgir tardíamente jamás llegó a disputar la hegemonía política

a los viejos estratos, contentándose con participar del sistema como un asociado menor con intereses específicos (RIBEIRO, 1978, p.146).

O desenvolvimento dos países latino-americanos, mesmo durante o período da industrialização por substituição de importações, teve seu caráter patrimonialista e foi reflexo dos interesses hegemônicos externos. O termo modernização-conservadora define bem essa situação. O desenvolvimento e a exploração do mercado interno beneficiavam, ao mesmo tempo, os segmentos do empresariado local, da oligarquia tradicional e as multinacionais. No período atual de globalização financeira a evolução das relações internas entre os diversos segmentos sociais e o grau de dependência cada vez mais disseminado mostra que o quadro não apresentou mudanças substanciais. Pode-se dizer que o caráter patrimonialista e dependente é incorporado, em diferentes graus, tanto na mentalidade dos setores tradicionais (setor rural e produção primária), quanto nos mais modernos (setor urbano e industrial). Eles não são rivais como transparece em análises tradicionais, mas sim associados em torno de um interesse comum e concreto – manter e aumentar o processo de acumulação sem que a estrutura social sofra alterações de base.

A disputa política não se dá apenas entre o interesse nacional *versus* os interesses externos ou entre o moderno *versus* o antigo. A disputa ocorre internamente entre segmentos sociais e econômicos aliados. Essa associação de interesses possibilita a exploração da força de trabalho sob diferentes bases. O controle do aparato do Estado é feito por grupos heterogêneos que dividem entre si as benesses do crescimento econômico. Essa divisão não é equânime nem definida pelas forças do mercado. Ela é definida politicamente. É esse o aspecto responsável pela manutenção das desigualdades em escala maior do que a encontrada em outras regiões do mundo.

A aliança entre os segmentos sociais determina a trajetória do crescimento econômico de modo a compatibilizar interesses de natureza distinta. O controle das políticas de exportação e importação, da política monetária, cambial e fiscal são instrumentalizadas com o objetivo de atender a essa aliança. Por exemplo, as políticas

monetária e cambial na Venezuela eram implementadas para atender as necessidades do setor petrolífero e ao mesmo tempo transferir renda para as elites locais, sem que o povo se beneficiasse da extração e produção do petróleo. Em linhas gerais, a abertura da conta capital e as altas taxas de juros permitem um lucro financeiro fácil e a estrutura tributária é extremamente regressiva, penalizando as camadas mais pobres da população para beneficiar o capital estrangeiro, o empresariado e as oligarquias regionais.

A especificidade da América Latina reside no fato de que a estrutura colonial, necessariamente heterogênea (cultural, institucional e economicamente), é também amplificadora das desigualdades. Essa estrutura sempre se baseou na exploração de um segmento social sobre os demais. É interessante notar como o diferencial de salários (renda do trabalho) é injustificável para os padrões das nações desenvolvidas, Estados Unidos e países europeus, que servem de espelho para as classes médias da sociedade. A diferença entre o salário mínimo almejado pela maior parte da população e o salário da classe média pode chegar a dez ou vinte vezes mais do que os salários dos extratos mais altos da classe média⁵³. Esta só se reconhece a partir dessa desigualdade, apoia e por vezes demanda políticas que reproduzam essa triste realidade.

Em alguns casos, como na Guatemala, os 10% mais ricos da sociedade recebem 46,8% da renda total, enquanto os 20% mais pobres percebem apenas 2,4%. A renda média dos 10% mais ricos atinge 63 vezes mais do que o valor da renda dos 10% mais pobres. No Brasil o percentual da renda total que cabe aos 10% mais ricos é de 47,2%, enquanto os 20% mais pobres recebem 2,6% da renda total. Na Colômbia, Chile e México a situação é semelhante, com os 10% mais ricos percebendo em média mais de 40% da renda total e, respectivamente, 3,4%, 3,1% e 2,7% dos mais pobres recebendo 20% da riqueza total. Nos países da América

53 Segundo pesquisa do Instituto de pesquisa econômica aplicada (Ipea), em 2007, o rendimento médio dos 10% mais ricos é de R\$ 4.850,00 e dos 10% mais pobres de R\$ 206,00.

Central, na Argentina e no Uruguai o percentual de participação dos mais pobres na renda total fica em torno de 4%. Igual situação é encontrada em termos de desigualdade de acesso aos serviços básicos: saúde, educação, saneamento etc. Além disso, mesmo nos países que apresentavam índices melhores, embora ainda elevados de concentração, houve deterioração nos anos 90⁵⁴.

Nesse contexto, as categorias tradicionais utilizadas na explicação do atraso perdem seu poder explicativo e limitam o campo de ação dos povos latino-americanos. Tal como ocorre com a personagem de Funes citada acima, elas acabam por reproduzir as mesmas condições de exploração. A relação de dominação e exploração é de um grupo regional e social sobre outro e não apenas do capital sobre o trabalho ou de uma elite local em nome do colonizador europeu: *criollos* e brasileiros exploravam-se mutuamente e não apenas como meros prepostos dos colonizadores. O colonialismo interno, como definido por Casanova (1996), é fundamental para a compreensão da especificidade latina, que não pode ser explicada meramente pela relação clássica capital x trabalho:

La estructura colonial y el colonialismo interno se distinguen de estructura de clases, porque no son sólo una relación de dominio y explotación de los trabajadores por los propietarios de los bienes de producción y sus colaboradores, sino una relación de dominio y explotación de una población (con sus distintas clases, propietarios, trabajadores) por otra población que también tiene distintas clases (propietarios y trabajadores) (CASANOVA, 1996. p. 241).

Assim, é importante observarmos como um grupo de trabalhadores e patrões se comporta em relação a outra região ou setor. Em linhas gerais, as classes de uma região mais adiantada exploram as mesmas classes de outra região. Em nome da modernidade, trabalhadores do meio urbano “desenvolvido” identificam-se com medidas contrárias aos interesses da classe trabalhadora de

54 Uma avaliação desses dados é feita em Costa Ribeiro (2006).

outros segmentos produtivos, enquanto os empresários adotam políticas clientelistas com o objetivo de manter vantagens pecuniárias que não obteriam de outra forma, e isto tanto nas regiões mais desenvolvidas quanto nas mais atrasadas. A Média Luna na Bolívia, as disparidades regionais entre São Paulo e o Norte e o Nordeste brasileiro, entre a região de influência de Buenos Aires e o noroeste e o sul da Argentina, etc. resumem bem a forma como o colonialismo interno se reproduz: por meio da exploração de uma população sobre outra. E o mais importante: é por meio das concessões políticas e econômicas que as populações fazem entre si que o sistema se reproduz continuamente. Essas concessões implicam aumento das desigualdades, pois só é possível por meio da distribuição de direitos e benefícios materiais entre as oligarquias, que necessariamente têm de ser retirados de uma parcela cada vez maior da sociedade. A concentração de renda e a exclusão social inerentes ao capitalismo atingem níveis bem mais altos que o “normal” e assumem um caráter estrutural.

O crescimento econômico na América Latina não é acompanhado de uma alteração significativa do nível de pobreza absoluta,⁵⁵ dos baixos níveis de escolaridade e de acesso à saúde. O continente vivencia, ao longo de sua história, crises recorrentes e pobreza crescente, mesmo em épocas de crescimento econômico, sem que a aliança entre as classes mais privilegiadas e o apoio que elas detêm se abalem. Ademais, a cultura política latino-americana não apresenta uma solução para esse problema. Apesar de incorporar o conjunto de valores e ideais da democracia ocidental, a inserção do continente atende apenas às necessidades econômicas de cada fase do capitalismo, de acordo com as necessidades dos países hegemônicos, de forma dependente e sem que o desenvolvimento das forças sociais conheça uma evolução significativa.

55 Sobre a relação entre o crescimento econômico e redução dos níveis de pobreza absoluta, ver Salama. 2010)

5.3 OS EFEITOS INTERNOS DA DEPENDÊNCIA EXTERNA

A estratificação decorrente daí é produto tanto da expressão do conjunto das relações de produção capitalista, quanto um produto do domínio político e ideológico interno para atender exclusivamente às classes mais favorecidas. Ela não se limita ao aspecto econômico, mas é principalmente a expressão desse fenômeno que se reproduz socialmente através da história. Isto é:

A economia exportadora é, então, algo mais que o produto de uma economia internacional fundada na especialização produtiva: é uma formação social baseada no modo de produção capitalista (MARINI, 1986, p. 134).

A América Latina desde o primeiro momento constitui-se como parte integrante e especializada do mercado mundial. Ela proporciona ao capital as condições para a diminuição do valor da força de trabalho através da exportação de alimentos e matérias-primas baratas por seus membros e permite que os países centrais concentrem-se na produção de bens cujo valor agregado é cada vez maior. A partir daí estabelece-se o intercâmbio desigual entre as nações e mantém-se indefinidamente a dependência baseada na divisão internacional do trabalho.

Essa dependência condiciona o desenvolvimento socioeconômico e está expressa nas relações comerciais e financeiras com o restante do mundo. As exportações dos países latinos têm de ser cada vez maiores para garantir os recursos necessários ao pagamento dos bens e serviços importados, e também dos juros e das amortizações dos empréstimos realizados. Desse modo, os países centrais asseguram no mercado mundial uma participação maior no valor total.

No entanto, o intercâmbio desigual não se limita à mera relação de preços e deterioração dos termos de troca (diminuição dos preços das matérias-primas em relação aos preços das manufaturas mais intensivos em tecnologia). Ele se caracteriza pela

superexploração do trabalho como única forma de compensar a transferência de valor em benefício das nações mais avançadas sem prejuízo para as elites locais. O aumento da exploração da força de trabalho (diminuição dos salários, precarização e aumento da jornada) garante o padrão de consumo das classes mais altas:

Vimos que o problema que coloca o intercâmbio desigual para a América Latina não é precisamente o de se contrapor à transferência de valor que implica, mas compensar uma perda de mais-valia [...]. O aumento da intensidade do trabalho aparece, nesta perspectiva, como um aumento da mais-valia, conseguida através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva (MARINI, 1986, p. 123).

A especificidade latina decorre do fato de que os diferentes segmentos sociais adotam um padrão de consumo determinado exclusivamente pelos padrões externos. Esse comportamento mimético explica, por um lado, porque a maior parte dos produtos não chega a se converter após determinado tempo em produtos populares como geralmente ocorre nos países desenvolvidos. O desenvolvimento capitalista coloca sempre novas necessidades materiais, que no caso latino terão de ser atendidas antes mesmo que o processo de produção dos bens “mais tradicionais”, ou que atendessem as necessidades básicas pré-existentes, pudesse se desenvolver em maior escala. A esfera produtiva nunca atende às necessidades das populações de menor renda. Os diversos extratos das classes médias e os capitalistas, ansiosos para se identificarem com o “primeiro mundo”, acabam por impor um padrão de consumo extremamente excludente.

Porém o mais grave é que quanto maior for o desenvolvimento da produtividade nos países centrais, maior a exploração da força de trabalho para que as classes médias e altas possam obter renda para atender seu padrão de consumo. Isso porque o nível de produtividade mais baixo do que a média, majoritariamente determinada pelos países centrais, exige um aumento da exploração da

força de trabalho como forma de assegurar transferência de renda para os mais favorecidos.

As desigualdades crescentes de renda nunca levam a mudanças de fundo nas políticas adotadas. As fases de crescimento econômico, mesmo no período áureo das políticas keynesianas, foram acompanhadas de aumento da desigualdade e nunca de modo a incorporar os enormes contingentes populacionais que se encontram fora do sistema formal da sociedade. A reprodução dessas desigualdades é a forma encontrada para que os diversos segmentos sociais mais beneficiados possam assegurar um padrão de consumo compatível com os ideais do Império do Norte e da Europa e, assim, formarem a base de apoio aos sucessivos governos.

5.4 CONCLUSÃO

Diante desses fatores, a pobreza que caracteriza a América Latina é explicada pelo tipo de inserção internacional determinado pelo capital, porém a desigualdade é ampliada principalmente por razões internas ao corpo social. A redefinição das trajetórias de desenvolvimento nunca se concretiza. Pelo contrário, a superexploração do trabalho é reproduzida e a modernização da sociedade determina uma inserção no contexto internacional a partir de ideologias, mitos e uma cultura política alheia a sua realidade. No entanto, não se trata de cultivar o nacionalismo cego e exótico. A questão social latino-americana só pode resolver-se por meio de uma ruptura com os padrões atuais, mas tendo em vista o ritmo da história do ocidente da qual somos a um só tempo fruto e ator relevante. Portanto, com condições ou até mesmo obrigação de participar como agente ativo no processo histórico de evolução da humanidade.

5.5 REFERÊNCIAS

CASANOVA, Pablo Gonzalez, El colonialismo interno. In: _____. **Sociologia de la explotación**. Ed. Siglo XXI, México 1996.

COSTA RIBEIRO, C. A. Análise de conjuntura. **Observatorio Político-Sul Americano – OPSA**, n. 6, jun 2006.

CEPAL, Panorama Social da América Latina,2009. in www.eclac.org

GAMBINA, Julio (compilador). **La globalización económico-financiera**: su impacto em América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, 2002.

MARIÁTEGUI, José Carlos. **Por um socialismo indo-americano**. Seleção Michael Löwy. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

MARINI, R M. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 1986.

MORSE, Richard M. **O espelho de próspero**: Cultura e ideias nas Américas. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Comp. das Letras, 1988.

PERRONE-MOISÉS, Leyla. **Vira e mexe nacionalismo**: paradoxos do nacionalismo literário. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

RIBEIRO, Darcy. **El dilema de América Latina**: estructuras de poder y fuerzas insurgentes. México: Ed. Siglo XXI, 1978.

A GLOBALIZAÇÃO NO BRASIL: RESPONSÁVEL OU BODE EXPIATÓRIO?

Paulo Kliass⁵⁶

Pierre Salama⁵⁷

Tendo por objetivo a superação da crise de longa duração dos anos 80, comum a uma série de países em desenvolvimento, os organismos do sistema financeiro internacional propuseram ao Brasil a adoção de uma política econômica inspirada nos modelos da ortodoxia monetarista. Dentre as diversas propostas implementadas, uma estabelecia o aprofundamento da abertura econômica, ou seja, uma elevação do chamado coeficiente de abertura (soma de exportações e importações, em relação ao PIB). Tal medida seria obtida graças a uma redução drástica dos tributos sobre o comércio exterior, a cortes nos subsídios e a uma eliminação das medidas protecionistas não tarifárias, além do fim de restrições existentes à livre circulação de capitais. Este artigo pretende discutir alguns aspectos do processo de mundialização que o Brasil tem vivenciado ao longo dos últimos quinze anos.

As medidas adotadas pelos diferentes desde o fim dos anos 80 promoveram um aumento no grau de abertura econômica do

56 Administrador Público, com mestrado em Economia (USP) e Doutorado em Economia (Universidade de Paris 10 – Nanterre). Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Administração Pública Federal. Foi professor de economia na USP e na UnB; Assessor econômico da Presidência do BB; Assessor econômico do MPO; Secretário da Previdência Complementar (MPS); Assessor econômico do MCT; Assessor econômico da Anvisa.

E-mail: paulo.kliass@camara.gov.br

57 Economista, Professor, Universidade de Paris XIII, Cepn-Cnrs UMR n° 7115. E-mail: <pierre.salama@univ-paris13.fr>.

país. No entanto, a exemplo do ocorrido na grande maioria das economias em desenvolvimento submetidas ao mesmo tratamento de choque, a mundialização financeira cresceu mais rapidamente do que a globalização comercial.

Ao mesmo tempo, a estrutura produtiva do Brasil passou por profundas transformações, de maneira que o país se tornou cada vez mais um exportador de produtos industrializados. Porém tais exportações eram constituídas de produtos de baixa e média tecnologias. Ao contrário do que se pode observar em várias economias asiáticas, o valor agregado derivado de tais exportações é relativamente fraco e os efeitos em cadeia produzidos no conjunto do complexo econômico estão abaixo do que seriam, caso os setores exportadores fossem portadores de alta tecnologia,

Apesar de o Brasil ter seguido as recomendações das instituições financeiras internacionais, a realidade socioeconômica não apresentou quadro de melhoria. A crise crônica não conseguiu ser superada e assumiu novas formas, além do nível de desigualdades ter permanecido num patamar bastante elevado.

O ritmo de crescimento econômico *per capita* é muito fraco, em especial se comparado aos países asiáticos, e o nível de transferências efetuadas junto aos setores rentistas e financeiros atinge patamares demasiado elevados. As consequências econômicas, sociais e culturais de tal evolução são graves, uma vez que a modernização industrial permanece obstruída pelos aspectos negativos das finanças.

A política monetária extremamente ortodoxa seguida durante os últimos anos tem se caracterizado por taxas de juros reais situadas em níveis dos mais elevados do mundo. Ela favoreceu, por diversas formas, a permanência da economia brasileira em uma tendência de estagnação. Assim, aumentou a diferença entre o nível de investimentos realizados e aquele que seria necessário para atingir o desenvolvimento durável e sustentado. E, como que paradoxalmente, foi essa fraqueza do investimento e do crescimento que permitiu evitar que se aprofundasse a distância entre a demanda e a oferta de mão de obra qualificada, desnível esse que

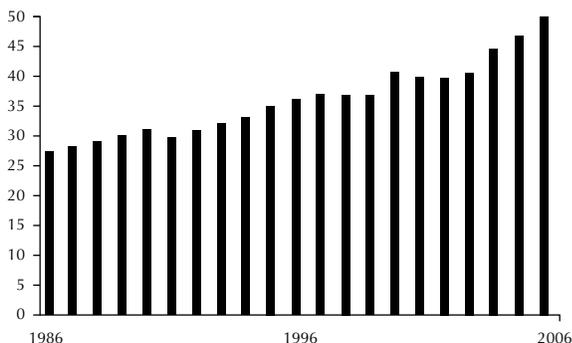
poderia ter contribuído ainda para um agravamento das desigualdades salariais. Dessa forma, o Brasil acabou não sofrendo muito os efeitos do nível relativamente insuficiente de suas despesas com educação, pois seu crescimento econômico foi bastante modesto. Basta que este último aumente para que se façam sentir os efeitos negativos da insuficiência dessas despesas públicas. Além disso, caso os comportamentos puramente rentistas dos investidores fossem alterados, o crescimento econômico esbarraria rapidamente nos obstáculos devido à insuficiência de gastos públicos em termos dos investimentos em infraestrutura (energia, transportes e outros). Na verdade, não é a globalização que está na origem do conjunto dos problemas encontrados, mas sim a política econômica adotada. Em função de tal política e da estruturação da sociedade brasileira como um organismo profundamente desigual, a globalização apenas faz multiplicar e agravar os aspectos negativos – mas ela não os criou. Pelo contrário, por meio de uma outra política, a globalização permitiria que os aspectos negativos surgidos com abertura econômica se transformassem em seu oposto.

6.1 A MUNDIALIZAÇÃO EM NÚMEROS

O fenômeno a que chamamos “mundialização”⁵⁸ é resultado de um intenso processo de abertura pelo qual tem passado o conjunto das economias ao longo dos tempos. A internacionalização crescente das atividades se traduziu por uma expansão generalizada das trocas, de forma mais ou menos acentuada, segundo as características de cada país. Esta tendência se viu ainda mais reforçada a partir da década de 80. Assim, por exemplo, a porcentagem do total das exportações e importações globais em relação ao PIB mundial passou de 27%, em 1986, a 36%, em 1996, para atingir 50%, em 2006, como se pode perceber no gráfico a seguir.

58 Neste artigo, nós conferimos o mesmo sentido aos termos “mundialização” e “globalização”.

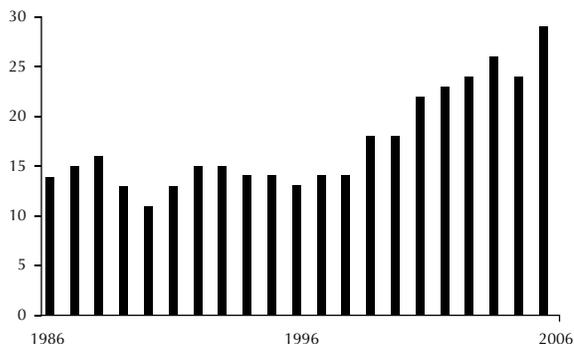
Gráfico 1: Evolução da participação do comércio internacional (exportações e importações) em relação ao PIB mundial (%) 1986-2006



Fonte: Bank for International Settlements (BIS) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Um processo semelhante ocorreu no Brasil. Muito embora o mesmo possa ainda ser considerado uma economia relativamente fechada, caso comparado com o grau atingido pelas economias mais dinâmicas, o fato é que seu grau de abertura aumentou. Para os 5 primeiros anos do período (1986-1990), a participação média das trocas comerciais (soma de exportações e importações) em relação ao PIB era de apenas 14%. Ao longo dos últimos 5 anos (2001-2006), tal participação cresceu e se situa em torno de 25% do PIB (Gráfico 2), ainda que seja inferior à média mundial e muito aquém de numerosas economias emergentes de crescimento acelerado e da maior parte dos países europeus.

Gráfico 2: Brasil, evolução da participação do comércio internacional (exportações e importações) em relação ao PIB (%) - 1986-2006

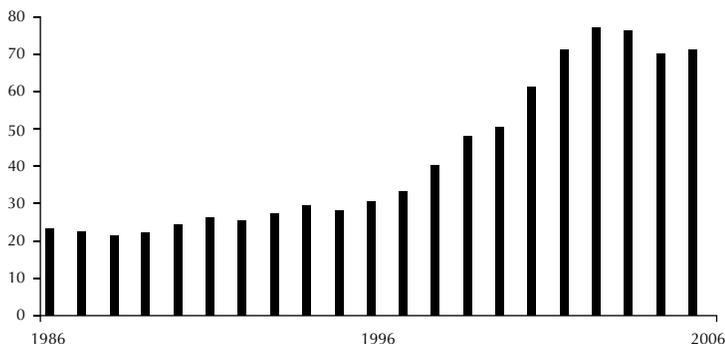


Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - (MDIC/Brasil).

Desde o final do século XX, o processo de globalização se viu reforçado com as novas oportunidades oferecidas ao capital de se valorizar no exterior. Este foi o caso das mudanças profundas que sofreram boa parte dos países em desenvolvimento a partir da privatização de suas empresas estatais e da abertura de seus mercados para os movimentos de capitais, bem como das transformações importantes verificadas nos antigos países do leste europeu e na China.

A globalização não é apenas comercial; ela é também financeira. O crescimento da globalização financeira é mais alto que o da globalização comercial. Se nos limitarmos às trocas financeiras e as compararmos às trocas comerciais, observa-se que os fluxos de capitais são, em média, cada vez mais importantes em relação aos fluxos comerciais, como se pode perceber no Gráfico 3. Em 1986, o estoque de títulos financeiros emitidos representava apenas 23% do valor dos fluxos comerciais. A participação tende a crescer e desde 2002 esse estoque ultrapassou 2/3 do valor do intercâmbio de comércio, para atingir 71% no final do período analisado.

Gráfico 3: Evolução da relação entre o valor global dos títulos financeiros e o valor do intercâmbio comercial (%)⁵⁹



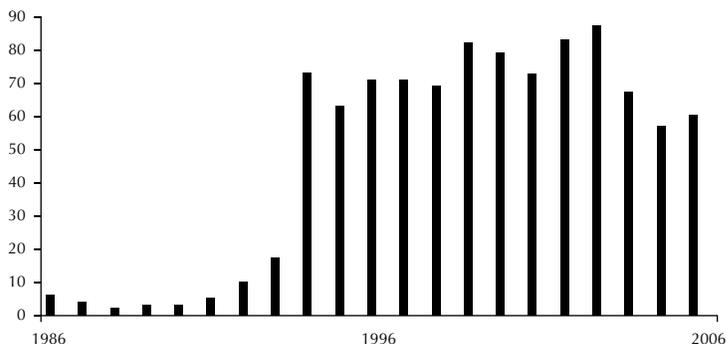
Fonte: Bank for International Settlements (BIS) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Tal crescimento representa um fortalecimento do peso das atividades puramente financeiras.

No Brasil, o processo se dá em velocidade maior do que a verificada em escala mundial (ver Gráfico 4). Paralelamente à abertura para o intercâmbio de caráter comercial com o resto mundo, assiste-se à elevação dos valores dos títulos meramente financeiros, sobretudo depois de 1994, quando o governo lançou o Plano Real e firmou um acordo com o Fundo Monetário Internacional para a renegociação dos termos da dívida externa do país. Dessa forma, a participação dos títulos financeiros passou de uma média de 8% antes de 1994 para uma média anual de 60% no período seguinte. Ou seja, o aprofundamento da globalização comercial foi acompanhado de uma globalização financeira ainda mais acentuada.

59 A definição de “valor global dos títulos financeiros”, de acordo com o BIS é a soma total do estoque dos títulos emitidos pelos governos, pelas empresas e pelas instituições financeiras. Desse modo, a presente relação compara uma variável de estoque com outra de fluxo, o que pode parecer pouco significativo. O mais importante é chamar a atenção para o formidável crescimento dos fluxos financeiros.

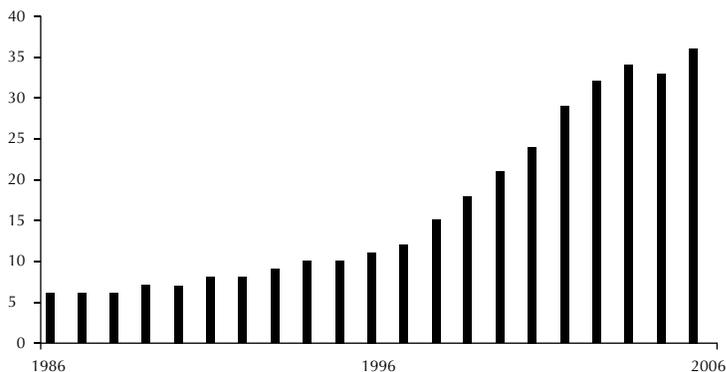
Gráfico 4: Brasil: Evolução da relação “valor total dos títulos financeiros” e “valor total do intercâmbio comercial” (%)



Fonte: Bank for International Settlements (BIS) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

O peso crescente da atividade financeira no plano mundial fica ainda mais evidente quando se observa a evolução dos valores dos títulos de caráter financeiro em sua relação com os valores do PIB mundial. No início da série, a participação se situa em torno de 6% e apresenta um nítido crescimento a partir de 1996, quando passa a 11%, para finalmente atingir 36% em 2006 (Gráfico 5).

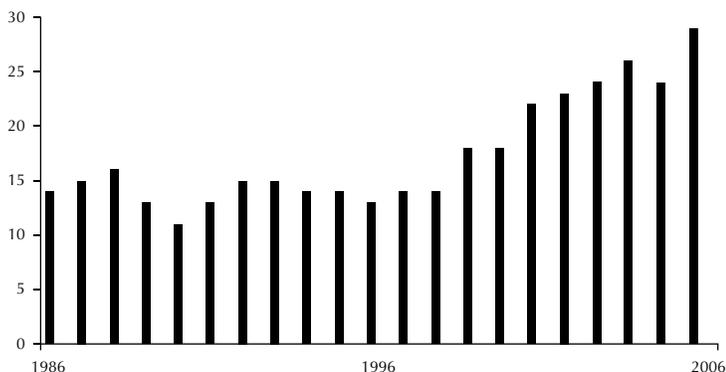
Gráfico 5: Evolução da participação dos valores dos títulos financeiros no PIB mundial (%)



Fonte: Bank for International Settlements (BIS) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

No que se refere ao Brasil (Gráfico 6), observa-se uma estabilidade, entrecortada de ciclos, entre 1986 e 1996, que se explica pela volatilidade elevada do ritmo de crescimento econômico e pelos planos de estabilização ou de renegociação da dívida externa. Logo em seguida, a curva apresenta um crescimento rápido. Assim, a participação dos títulos financeiros sai de uma média de 14% no primeiro período para atingir uma média de 25% no segundo período e se mantém em um nível ainda inferior àquele observado para a escala mundial.

Gráfico 6: Brasil: Evolução da participação dos valores dos títulos financeiros no PIB (%)

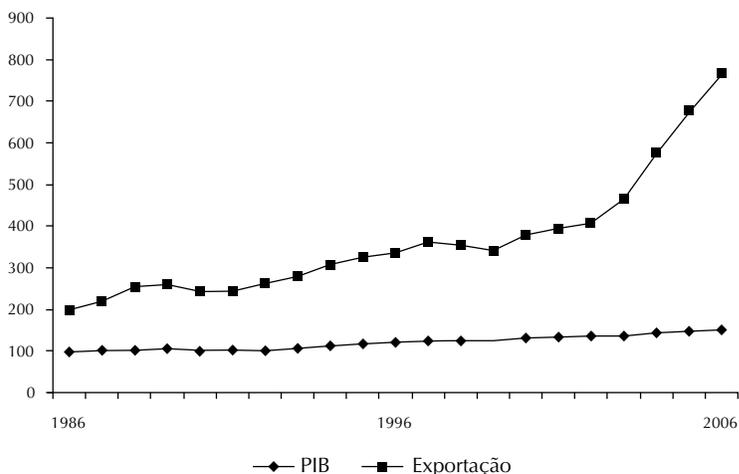


Fonte: Bank for International Settlements (BIS) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A economia brasileira, a exemplo da maioria dos países da América Latina, se caracteriza por um diferencial importante, e crescente desde 2000, entre o ritmo de crescimento de seu PIB e o de suas exportações (Gráfico 7). O crescimento das exportações não apresentou os efeitos em cadeia sobre o processo de criação geral de riquezas. Caso se considere o ano 1986 (base 100), as exportações atingiram a marca de 615, passados vinte anos. Assim, elas cresceram seis vezes de valor. Já o crescimento atingiu o ponto de apenas 151 em 2006. O contraste é evidente. Portanto, não se pode afirmar que o crescimento das vendas externas tenha promovido o

aumento do PIB no Brasil, ao contrário do que se pode deduzir a partir das curvas Exportações/PIB obtidas para os países asiáticos.

Gráfico 7: Brasil: Evolução do crescimento do PIB e das exportações – 1986=100



Fonte: Ipeadata – Brasil.

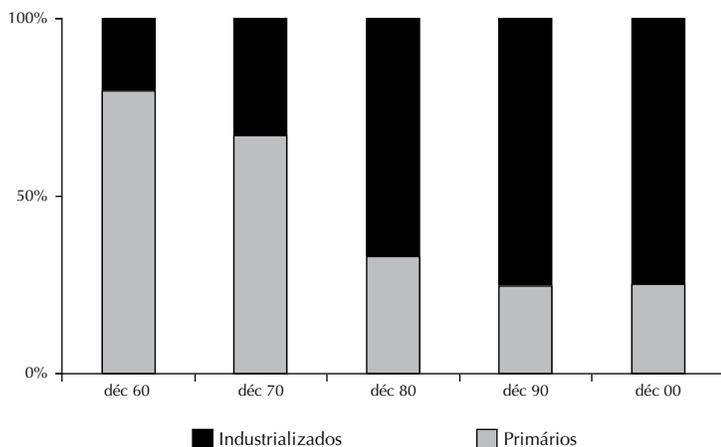
As mudanças profundas experimentadas pela economia brasileira se manifestaram também em suas trocas com o resto do mundo. No passado, os setores exportadores dominantes eram, sobretudo, aqueles ligados aos produtos oriundos do setor primário, ou seja, a agricultura e os minerais. Ao longo dos últimos anos, no entanto, a composição das exportações sofreu alterações profundas: os produtos considerados intermediários (bens semimanufaturados) e alguns produtos de alta tecnologia apresentaram um rápido crescimento relativo.

Durante a década de 1960, por exemplo, o valor total das exportações dos produtos primários correspondia a quatro vezes o valor das exportações dos produtos industrializados (80% contra 20%). Já na década de 1970, a relação passa de 4:1 para 2:1 em média (67% contra 33%) e em 1978 a relação atinge a igualdade 1:1. Ao longo dos anos 1980, o total das exportações dos produtos industriais já

representa o dobro do total dos produtos de base e, desde a entrada nos anos 1990, essa relação passa a ser de 3:1 (75% contra 25%).

Gráfico 8: BRASIL – EXPORTAÇÕES

Repartição entre produtos industrializados e produtos primários



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - (MDIC/Brasil).

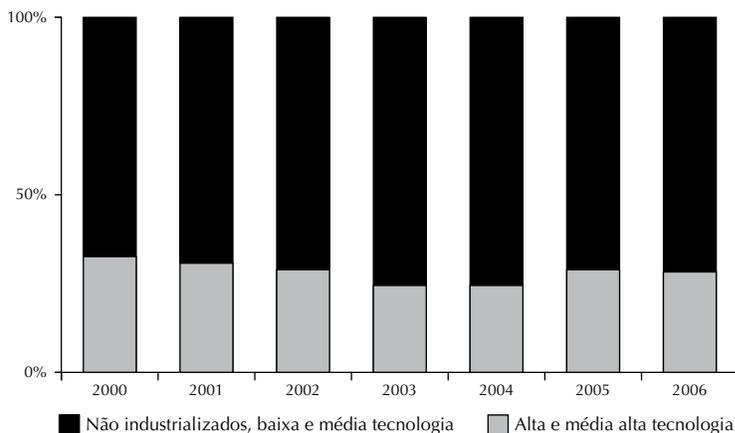
Tal mudança na composição das exportações adquire ainda maior significado, quando se decompõe o setor industrial segundo o grau de sofisticação tecnológica incorporado no processo produtivo. Pode-se considerar que dois setores – bens de consumo durável e bens de capital – se caracterizam por apresentar um nível tecnológico mais elevado do que a média dos demais setores da indústria. Esses dois setores começam a gerar divisas de forma mais expressiva a partir da década de 1990, quando o total de suas exportações alcança 14% do total das exportações industriais. Durante os primeiros anos do terceiro milênio, tal participação cresce ainda mais e quase dobra, atingindo 27% no total das exportações de produtos industrializados (Gráfico 9).

No entanto, é importante observar que tais resultados, por mais promissores que possam parecer, não podem ser considerados suficientes para se concluir por uma visão muito otimista

quanto à inserção do Brasil na economia mundial. Isso porque a maior parte das exportações está ainda assentada nos produtos de baixo nível tecnológico ou de baixo valor agregado. O grande salto das exportações brasileiras desde o ano 2000 deveu-se, essencialmente, aos bens manufaturados que incorporam um nível de tecnologia considerado “baixo” ou “baixo-médio”, bem como aos produtos não industrializados (aqueles do setor de agronegócios) caracterizados também por baixo valor agregado e nível tecnológico de pouca sofisticação.

Gráfico 9: BRASIL – EXPORTAÇÕES

Repartição dos valores segundo o nível tecnológico dos produtos



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - (MDIC/Brasil).

São vários os obstáculos a superar nos setores considerados como os mais evoluídos em termos tecnológicos. Até mesmo no caso das exportações da indústria aeronáutica, setor onde a empresa brasileira Embraer é bastante competitiva, os dados relativos à performance exportadora revelam que tais valores mal conseguiram acompanhar o ritmo das exportações totais ⁶⁰.

60 Ao longo de período 1996-2006, apesar das exportações do setor terem sido

Duas considerações finais são importantes para melhor avaliar a realidade da inserção do Brasil no comércio internacional.

Um dos aspectos mais expressivos do comércio exterior brasileiro relaciona-se à lenta, mas progressiva, diversificação de seus parceiros comerciais. Tal processo ganha maior significado com o aprofundamento da abertura comercial desde 1990 e se amplia para além das trocas com os países industrializados (Estados Unidos, União Europeia e Japão). Verifica-se, assim, um crescimento das vendas para países em desenvolvimento em geral, com especial destaque para os países do Mercosul e a China. Dessa forma, a participação relativa das exportações destinadas aos Estados Unidos, União Europeia e Japão caiu de 63% a 43% entre 1989/90 e 2005/6 no conjunto das exportações brasileiras. Em sentido contrário, a participação relativa das exportações dirigidas aos países em desenvolvimento aumentou de 27% a 48%, acusando um crescimento do Mercosul de 4% a 10% e da China de 2% a 6% para o mesmo período.

O Brasil mantém, em média, uma taxa de crescimento do PIB fraca (cf. *supra*), mas consegue hoje uma clara melhoria em sua balança comercial graças, principalmente, a um forte aumento em suas exportações. Em 2004, o valor total das exportações atingiu a marca recorde de 100 bilhões de dólares, e depois 118 US\$ bilhões, em 2005, e 137 US\$ bilhões, em 2006. As importações mantiveram-se em um nível baixo em razão da fraqueza do crescimento econômico e dos investimentos: em 2004 o valor total foi de 63 US\$ bilhões, passando para 74 US\$ bilhões e 91 US\$ bilhões, respectivamente em 2005 e 2006. A balança comercial conseguiu manter-se altamente superavitária, o que permitiu a obtenção de um saldo também positivo nas contas correntes e a possibilidade de acumulação expressiva de reservas internacionais. Assim, ao término do primeiro mandato do governo Lula, o Brasil apresentava um total de 86 US\$ bilhões de divisas no final de 2006.

multiplicadas por 7, elas continuaram representando no final do período os mesmos 0,2% das exportações totais que apresentavam no início.

Tal montante de reservas é bastante considerável, em especial quando comparado aos valores dos anos anteriores à vitória de Lula: entre 1999 e 2002, a média anual de reservas registra a cifra de 36 US\$ bilhões. A vulnerabilidade externa parece ter diminuído ao longo dos últimos anos com o crescimento elevado do saldo do comércio exterior e o relativo desempenho das contas correntes. Porém, tal posição ainda apresenta grau razoável de fragilidade pelo valor elevado das saídas de capital devidas ao pagamento de dividendos aos acionistas externos, os quais em 2006 já foram mais elevados do que os pagamentos associados aos juros da dívida externa, tendo atingido a marca de 17 US\$ bilhões. Acrescente-se, por outro lado, que tal vulnerabilidade muda de qualidade, ela se apresenta agora sob outra roupagem. O grau de endividamento interno aumentou consideravelmente e com ele aumentou também o peso dos serviços da dívida interna. Com isso, reduziram-se as margens de manobra para uma política fiscal mais audaciosa, no momento em que se faz cada vez mais necessário sair da rota do baixo crescimento, em que o Brasil esteve mergulhado ao longo dos últimos anos. É que o veremos a seguir.

6.2 “A GLOBALIZAÇÃO NÃO É A CULPADA”⁶¹

Entre os anos 1950 e 1970, o crescimento foi especialmente sustentado e o grau de abertura econômica parecia bastante fraco em toda a América Latina, em especial no Brasil. Em sentido inverso, a abertura cada vez mais importante, tanto em termos comerciais como financeiros, desde os anos 1990 se fez acompanhar por uma desaceleração e por um padrão de irregularidade do crescimento econômico. Tais observações parecem confirmar a existência de uma relação inversa entre abertura e crescimento,

61 Pegamos emprestado o título da edição francesa do livro de P. Krugman e aqui utilizamos as expressões *globalização* e *mundialização* de forma alternada, conferindo-lhes um sentido equivalente.

ao menos para a América Latina e para o Brasil – relação que aparentemente não se encontra em outras regiões do planeta.⁶²

No entanto, seria um equívoco considerar que um grau de abertura cada vez mais elevado pudesse explicar por si só a fraqueza do crescimento, assim como seria igualmente um erro considerar, em termos teóricos, que uma grande abertura pudesse automaticamente levar a um crescimento mais sustentado. Na verdade, tudo depende da natureza das exportações e de seu grau de sofisticação, bem como da forma como elas são estimuladas.⁶³

Não é a globalização em si mesma a “culpada” do fraco desempenho do crescimento econômico, da manutenção das desigualdades em níveis tão elevados, nem do crescimento das condi-

62 As economias asiáticas são mais abertas e as restrições de competitividade se expressam de forma diversa, em razão de uma relação entre o Estado e a economia diferente daquela existente nas economias latino-americanas. O Brasil ocupa uma posição especial na região: apesar de um aumento considerável em seu grau de abertura econômica entre 1990 (11,7%) e 2004 (26,9%), seu peso no comércio internacional permanece marginal e relativamente estável (1,1% em 2005, a mesma porcentagem que em 1975). Já a China atingia 7,4% em 2005 (contra 0,9% em 1975, 1,9% em 1990 e 3,9% em 2000) (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2006).

63 As exportações de elevado conteúdo tecnológico se caracterizam por apresentarem uma alta elasticidade da demanda em relação à renda no plano internacional e são capazes de provocar importantes efeitos em cadeia sobre os ramos industriais, à exceção dos casos das “maquiladoras”. Dessa forma, elas participam da reorganização profunda do aparato industrial. A ampliação de sua presença não é resultado do livre jogo das forças de mercado, mas da intervenção indireta do Estado, seja no nível da política industrial (política de nichos com taxas de juros preferenciais, subsídios temporários e seletivos etc.), como também no acompanhamento no nível da infraestrutura física (transportes, energia etc.) e humana (educação, saúde etc.). Tal modo de industrialização é chamado de “voo de gansos selvagens”. Ao contrário, o fraco dinamismo das exportações e as dificuldades em promover o salto à frente das exportações de elevada tecnologia constituem modos de crescimento chamados de “patos mancos”. Nesse caso, os efeitos sobre o crescimento econômico derivados do salto das exportações são fracos e não se confirma a relação entre maior grau de abertura e forte crescimento da economia. A respeito dessa questão, ver Lall (2005), Palma (2006b) e Salama, (2006). Na medida em que a participação das exportações de produtos manufaturados de média e alta tecnologias não é ainda significativa no Brasil, pode-se considerar que seu regime de crescimento se assemelhe mais ao modelo do “pato manco” do que dos “gansos selvagens”.

ções de precariedade de vida da população. A responsabilidade deve ser buscada no contexto (altas desigualdades) em que a mundialização opera, na fraqueza das políticas públicas de apoio, na maneira pela qual se realiza a abertura econômica, enfim, na gestão da dívida interna favorecendo as atividades financeiras. O objetivo da presente seção e da seguinte é justamente mostrar que tal ambiente é gerador de comportamentos de tipo rentista. Tais comportamentos assumem formas específicas com o aumento de importância da globalização comercial e da mundialização financeira, na América Latina em geral e no Brasil em particular.

A globalização comercial impõe constrangimentos de competitividade, de qualidade, de organização do trabalho. A mundialização financeira favorece as atividades financeiras em detrimento das atividades produtivas, desvio esse que encontramos em maior ou menor escala na maior parte das economias asiáticas. As duas agem de forma coordenada e os efeitos gerais são; i) uma taxa de crescimento médio fraco ao longo dos últimos anos ii) uma precarização acentuada nas condições de trabalho; iii) uma distribuição de renda que, apesar de se manter extremamente desigual, muda seus contornos em favor de uma parcela reduzida da população. Após apresentar alguns dados a respeito desse fenômeno, nós analisaremos os efeitos das finanças sobre o investimento e a renda do trabalho, em um contexto de globalização e sob os efeitos das políticas econômicas adotadas. Nós estudaremos, em seguida, os constrangimentos impostos pela globalização sobre as diferentes formas de emprego (qualificado e não qualificado) e sobre as capacidades do Estado atender a tais necessidades por meio de uma política educacional consequente.

6.2.1 Alguns dados e informações – o Brasil dos últimos quinze anos: a China pega o trem de alta velocidade, o Brasil vai de bicicleta...

O crescimento econômico apresentou-se especialmente fraco ao longo dos últimos quinze anos. Ele ultrapassa um pouco a taxa

média anual de 2,5% durante o primeiro mandato de Lula e se situa em um patamar comparável ao do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (ver Gráfico 10)⁶⁴. Assim, estamos em face de uma tendência de estagnação econômica. Em sentido oposto, o crescimento econômico é da ordem de 9% a 10% em alguns países asiáticos. Ora é sabido que com 2% de crescimento é necessário esperar 35 anos para dobrar o Produto Interno Bruto, enquanto que com uma taxa de 10% esse objetivo é atingido em apenas 7 anos. Assim, a China teria multiplicado seu PIB por 32 ao longo de 35 anos, ao passo que o Brasil não faria mais do que dobrá-lo no mesmo período⁶⁵. Ao ritmo de crescimento econômico que a China tem vivido desde 1978, seu Produto Interno Bruto *per capita* – medido em termos de paridade de poder de compra⁶⁶

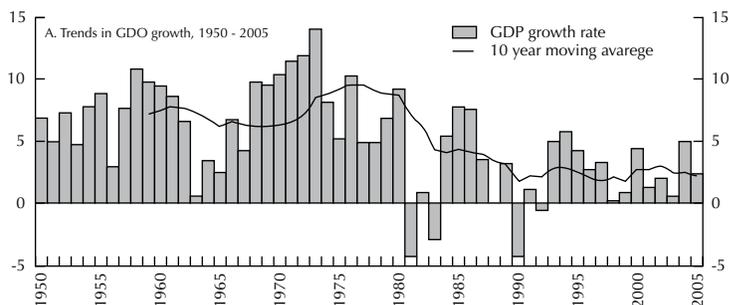
64 Esse crescimento é ainda mais fraco que aquele observado entre as décadas de quarenta e setenta. Como ressalta Bonelli (2006), o PIB *per capita* quase quintuplicou entre 1940 e 1980, enquanto que entre 1980 e 2005 ele apenas aumentou 10% (p. 5). Ver também Palma (2006b). Observemos ainda que o IBGE acaba de publicar (março 2007) uma reavaliação de sua metodologia de cálculo do PIB, levando em conta um maior peso do setor de serviços. De acordo com as novas ponderações, o crescimento do PIB teria sido 0,6% mais alto em média durante os 3 primeiros anos do governo Lula (3,2%) do que os cálculos anteriores (2,6%). Em sentido contrário, o crescimento relativo ao último mandato de Fernando Henrique Cardoso teria sido mais fraco do que os valores atuais. Acrescente-se ainda que, de acordo com a nova avaliação, a taxa de formação bruta de capital fixo seria particularmente fraca: 16,3% em lugar de 20,3%, o que reforça ainda mais as características rentistas do modelo brasileiro (cf. *supra*).

65 A respeito da dança de cadeiras entre as economias asiáticas e as latino-americanas, ver Palma (2006b): o Brasil abandona as altas taxas de crescimento dos anos 1950 a 1970 e as troca por taxas mais baixas nas décadas seguintes. Acrescente-se que a diferença é ainda mais significativa se considerada a medida do PIB *per capita*: o crescimento demográfico brasileiro foi, durante muito tempo, mais alto do que o da China e começou a se reduzir de forma mais acentuada apenas nas 2 últimas décadas.

66 Os economistas preferem utilizar a taxa de câmbio de paridade de poder de compra para efeito de comparações internacionais. Na verdade, as taxas reais de câmbio em vigor não representam de forma adequada o poder de compra de suas respectivas moedas quando convertidas em divisas: com um dólar compra-se muito mais na China do que no Brasil ou nos Estados Unidos. As taxas de câmbio de paridade têm por objetivo fazer aproximações, de modo que com um dólar se possa comprar as mesmas quantidades de

– deveria ultrapassar o brasileiro a partir de 2010, ao passo que em 1978 ele era extremamente inferior. O PIB *per capita* do Brasil em 2005 situava-se em torno de US\$ 8.320, enquanto o chinês era de aproximadamente US\$ 6.600 (fonte: Relatório 2006 do Banco Mundial, anexo estatístico). O PIB *per capita* do Brasil, em termos de paridade de poder de compra, comparado ao dos países da OCDE apresenta uma queda acentuada: em 1980 ele equivalia a 41% do valor do PIB *per capita* médio de tais países (com exceção da República Tcheca, da Eslováquia, da Hungria e da Polônia), enquanto que passa a representar 28,5%, em 2005 (OCDE, 2005).

Gráfico 10: Taxa de crescimento do PIB



Fonte: OCDE (2006).

As consequências de natureza social dessa tendência à estagnação econômica são importantes: dado que o crescimento é fraco, torna-se extremamente reduzida a probabilidade de uma maior mobilidade social e vice-versa. A menos que haja um esforço sem precedentes na área da educação e uma diminuição significativa das desigualdades por meio de políticas de redistribuição de renda, o que não parece ser o caso até o momento, as chances de uma criança nascida pobre deixar de sê-lo ao longo de sua vida são bastante baixas. Na melhor das hipóteses, pode-se es-

perar uma leve melhoria no seu nível de renda⁶⁷. Com um crescimento mais sustentado, surge uma probabilidade mais elevada de uma mobilidade intergeracional mais acentuada: uma criança nascida pobre pode obter uma melhoria em seu nível de renda, de maneira a abandonar os limites da pobreza⁶⁸. Tal melhoria é fruto do aumento da renda média e da possibilidade mais efetiva de ter acesso, caso o sistema educacional assim o permita, a um conjunto mais amplo de formações profissionais qualificadas.

6.2.2 A modernização industrial dificultada pelo fortalecimento das finanças

A liberalização promoveu a desorganização do tecido industrial, sem que tenham sido colocadas em prática políticas públicas de acompanhamento social. Ao provocarem a eliminação de setores inteiros do aparato industrial, quando foram atingidos os mais frágeis pela crise hiperinflacionária dos anos 1980 (a “década perdida”, segundo a Cepal), a liberalização do comércio exterior e a entrada de investimentos estrangeiros diretos também contribuíram, sem dúvida, para a modernização de uma parte do tecido

67 Em termos ainda mais precisos, as possibilidades de ascensão social são reservadas a alguns raros escolhidos: jogadores de futebol, artistas, políticos e, por fim, os criminosos.

68 É preciso recordar que nas economias em desenvolvimento a pobreza é medida em termos absolutos: são declarados pobres aqueles indivíduos cujo rendimento monetário não permite adquirir uma determinada quantidade mínima de produtos alimentares e serviços necessários à sua sobrevivência. Assim, a pobreza pode ser reduzida caso o crescimento econômico seja sustentado. Em sentido oposto, o agravamento das desigualdades torna ainda mais difícil a diminuição do nível de pobreza. Esses dois efeitos atuam em sentidos contrários. Se o crescimento econômico é forte e se ele se dá num ambiente de redução sensível das desigualdades, esse nível de pobreza absoluta poderá baixar rapidamente até seu desaparecimento. Nos países desenvolvidos, a pobreza é medida de outra forma: ela pode ser diminuída, mas não pode ser eliminada, uma vez que é definida a partir da distribuição de renda em termos relativos. E a referência sendo sempre a de uma sociedade em que cada indivíduo, cada família, recebesse o mesmo rendimento.

industrial brasileiro⁶⁹. As empresas que conseguiram resistir à concorrência externa tiveram êxito em manter um nível de produtividade elevado, apesar das dificuldades enfrentadas durante a “década perdida”, e puderam mesmo aperfeiçoá-lo ainda mais ao longo da década de 1990. A modernização de determinados setores da indústria recebeu a “ajuda”, no início, por conta das maxidesvalorizações cambiais⁷⁰, mas foi a modificação das técnicas de produção (facilitada pela importação de equipamentos incorporando o progresso técnico mais recente, a custos reduzidos graças à redução tarifária e à posterior apreciação da moeda nacional) e, sobretudo, a forma de produzir (modificação na organização do trabalho com maior flexibilidade da mão de obra) que explicam a reversão da balança comercial brasileira no começo dos anos 2000 e a dinamização da exportação de seus produtos manufaturados, analisada na primeira parte do artigo. As análises de Lall (2005) e Palma (2006c) mostraram, por outro lado, que a alta das exportações de produtos industriais brasileiros deu-se com base nos bens de média e de baixa tecnologias, com apenas algumas exceções (ver abaixo), ao contrário do ocorrido nos países asiáticos, onde se observou um crescimento mais acelerado dos bens de média e alta tecnologias.

Assim, pode-se afirmar que o fortalecimento da modernização foi real, mas relativamente insuficiente em relação à estruturação e à evolução do comércio internacional, focado cada vez mais na compra/venda de produtos de alta tecnologia. O Brasil assiste ao

69 Ver Zettelmeyer (2006), para um *survey* da literatura sobre essa questão.

70 As maxidesvalorizações decididas a partir do lançamento das políticas de estabilização de segunda geração, do início dos anos 1990 (Consenso de Washington), protegeram a indústria nacional, enfraquecida por anos de hiperinflação e níveis reduzidos de investimento. As empresas que haviam sofrido menos com a longa crise dos anos 1980 foram beneficiadas de tal proteção por um certo período de tempo e puderam se modernizar. As demais praticamente desapareceram. Essa proteção por meio da política cambial enfraqueceu-se por duas razões. Em primeiro lugar, pela apreciação real da taxa de câmbio seguida ao fim do diferencial de inflação em relação aos países desenvolvidos e a manutenção relativa de uma taxa de câmbio nominal; em segundo lugar, em função do afluxo de capitais estrangeiros, atraídos pelas altas taxas de juros reais e a segurança de poder repatriar tais recursos assim que o desejassem.

aumento de seu atraso face aos “dragões” asiáticos, como a Coreia do Sul, e cada vez mais se define um cenário de incapacidade de concorrer com a China e a com Índia, em um futuro próximo, nos mercados ditos promissores⁷¹. Tal distanciamento relativo é a consequência lógica dos *novos comportamentos rentistas*.

A atividade financeira pode ser vista como a representação de Jano, com duas caras. Ela possui um lado virtuoso uma vez que facilita a acumulação, mas pode apresentar também sua faceta parasitária quando se realiza em detrimento da mesma. Estas duas faces coexistem, sendo uma mais preponderante que a outra, ou vice-versa, de acordo com o período analisado e o ambiente macroeconômico (distribuição de renda, modo de inserção na economia internacional, relações com as economias mais desenvolvidas e com os mercados financeiros internacionais). No caso brasileiro, a face parasitária de Jano se impõe à sua face virtuosa, como vamos demonstrar mais à frente. A globalização no contexto brasileiro favorece o desenvolvimento de um comportamento rentista. Ressurgidos de um passado longínquo, os rentistas de hoje em dia vivem graças ao grande salto obtido pelo setor financeiro. Eles se apropriam de uma parcela expressiva das despesas públicas graças à explosão dos serviços da dívida interna, a uma parte crescente dos lucros das empresas não financeiras em razão de seu endividamento e à elevação dos pagamentos de dividendos dos grupos empresariais.

A globalização por si só não pode ser considerada como a culpada por tal ressurgimento. Ela tão somente precipita, no sentido mesmo químico do termo, um movimento já existente.

71 Blazquez-Lidoy; Rodriguez; Santinso (2006) mostra que a China compete especialmente com o México: a estrutura de suas exportações são bastante semelhantes e os custos de mão de obra são mais baixos na China do que no México. Os dois países apresentam empresas montadoras importantes, mas pode-se observar que a China tenta desenvolver a integração de determinadas indústrias, ao contrário do México. Além disso, é possível que, nos próximos anos, a concorrência chinesa possa ser estabelecida também em produtos de média e alta tecnologia que estejam fora do circuito das maquiladoras. A concorrência se fará, então, também em face de determinados ramos fortes no Brasil, como a indústria aeronáutica e a automobilística.

Tal processo é pouco ou quase nada expressivo na Ásia, onde ao contrário, se assiste ao reforço e à consolidação do peso do empresariado industrial, ou seja, a relações mais virtuosas como mundo das finanças⁷². O crédito e os empréstimos desempenham um papel importante no financiamento do investimento naquela região, ao contrário do que se observa no Brasil e na América Latina de uma forma geral. A taxa de formação bruta de capital fixo, por exemplo, se situa entre 30% e 40% do PIB, contra algo entre 18% e 22% para o Brasil. Nesse último, os bancos preferem alocar seus recursos nos títulos emitidos pelo Estado para financiar o serviço da dívida interna, basicamente, por duas razões: tal aplicação parece ser mais segura do que o empréstimo a empresas ou famílias com maior risco de inadimplência. As taxas de juros reais são bastante elevadas⁷³, o que torna tais aplicações extremamente lucrativas e limita de forma significativa a expansão do crédito em direção de empresas e famílias. Quando se tornam

72 O que não significa que o lado “vicioso” das finanças não esteja presente. Sua manifestação pode ser sentida com força à época da grave crise financeira do final dos anos 90 na Ásia. Ela pode ser identificada hoje em dia no crescimento descontrolado dos mercados financeiros chamados “emergentes” e o crescimento extraordinário das dívidas de alto risco desses bancos.

73 As razões obedecem a uma lógica monetarista. De acordo com os economistas do Ministério da Fazenda de Lula, as taxas de juros elevados deveriam servir para reduzir a alta de preços e dar sinais claros aos mercados financeiros internacionais a respeito da “seriedade” da política adotada. Acompanhada da busca do superávit primário significativo (diferença entre o total das receitas públicas e o conjunto de suas despesas, a menos do pagamento de juros do pagamento do serviço da dívida pública), tal política de metas de inflação deveria aumentar o grau de credibilidade do país e propiciar uma redução do risco país. Tal redução ocorreu, os empréstimos no exterior puderam ser realizados a custos mais baixos, mas tudo isso às custas da incapacidade de promover o crescimento econômico, de reduzir de forma significativa a pobreza, de implementar uma política social mais consequente, à altura das necessidades do país. E esta não era a única política possível. O Brasil é o único país da América Latina que praticou tal política e foi por isso que manteve, ao longo dos anos 2000, as taxas de juros reais, fora de cenário de crise aberta, mais altas do mundo, ao lado Turquia. Com uma certa dose de ironia, pode-se afirmar que, sob a presidência do Partido dos Trabalhadores, o país foi mais realista que o rei, indo além das exigências do próprio FMI.

tomadoras de empréstimos, estas devem pagar um *spread* elevado – justificado pelo “risco” assumido pelos bancos ao oferecer o crédito com possibilidade de não reembolso – que se acrescenta às taxas de juros. Eles limitam assim seus empréstimos às operações de curto prazo (crédito ao consumo para as famílias e crédito para o financiamento do capital circulante para as empresas)⁷⁴. Uma vez que é impossível haver crescimento na ausência do crédito de longo prazo (pode-se imaginar um capitalismo industrial sem o setor financeiro?), o governo termina por conceder uma série de facilidades para favorecer os investimentos no agronegócio, em determinados setores industriais, na habitação e outros. Desse modo, tal procedimento acaba constituindo um paradoxo: de tanto querer agir de acordo com o pensamento dominante na equipe de governo, termina-se por praticar uma política seletiva de taxas de juros que se opõe aos princípios básicos desse mesmo pensamento. O resultado dessa política, um misto de doutrinário e pragmatismo, acaba sendo o fortalecimento dos comportamentos rentistas. Estes acabam favorecendo os setores de renda mais elevada da população que podem aplicar seus recursos em títulos financeiros lucrativos. Mas beneficiam, principalmente, os bancos que pouco financiam o investimento, pois preferem comprar os títulos públicos.

Esta outra destinação conferida aos fundos e recursos disponíveis, que seriam potencialmente dirigidos a empréstimos, vai se constituir em obstáculo ao investimento. E isso não apenas pelo fato de as empresas não financeiras optarem preferencialmente por alocar seus recursos em produtos financeiros, ao invés de focar no investimento fixo – “financeirizando” assim suas atividades, como se pode observar em boa parte dos países desenvolvidos. Na verdade, o fato é que tais empresas encontram um conjunto de constrangimentos de difícil superação. A dominação do financeiro sobre o

74 As empresas investem fazendo uso de seus fundos próprios e recorrem pouco ao crédito muito caro, à exceção das maiores entre elas que têm acesso ao mercado financeiro internacional, ou ainda quando obtêm créditos especiais por meio do BNDES para investir em setores específicos.

produtivo se expressa pela parcela crescente, no interior dos lucros das empresas não financeiras, de lucros financeiros (despesas de suas dívidas relativas a empréstimos de capital circulante, pagamento de dividendos etc.) em detrimento de lucros que serviriam para o autofinanciamento. A taxa de investimento permanece não pelo fato de a valorização do capital ser fraca, mas sim em função de ela se situar abaixo do que propiciam os investimentos em carteira e, sobretudo, pelo fato de o “apetite financeiro” se apresentar como elemento contrário às possibilidades de financiamento.

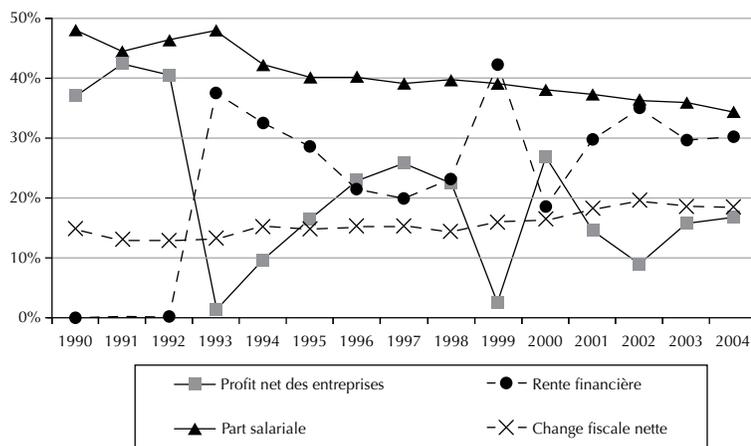
De forma mais objetiva, isso significa que no valor agregado das empresas não financeiras cresce a parcela dos lucros brutos. Mas em seu interior cresce mais rapidamente a parcela dos lucros destinada ao setor financeiro, em comparação à parcela dirigida aos investimentos produtivos (BRUNO, 2007). Dito de outra forma, a parte dos lucros totais das empresas não financeiras aumenta em seu valor agregado, mas diminui quando ela se vê reduzida dos juros pagos ao setor financeiro. Ora, normalmente seria este resultado líquido o que propiciaria o autofinanciamento. A variável de ajuste acaba sendo o salário: a alta da produtividade não retorna na forma de algum benefício aos trabalhadores. Pelo contrário, ela nutre essencialmente a voracidade das finanças⁷⁵.

As dificuldades para as empresas não financeiras se assemelham a um círculo vicioso: elas se veem obrigadas a realizar maiores lucros para fazer face aos compromissos assumidos perante o apetite voraz das finanças. Isso pode explicar sua reticência a compartilhar com os salários os benefícios do aumento da produtividade, o que provoca ainda um distanciamento considerável entre as altas da produtividade e do reajuste dos salários. Mas essa elevação da produtividade encontra limites, uma vez que a taxa de investimento cresce pouco e a parcela consagrada à pesquisa e desenvolvimento

75 Dessa forma, a melhoria da competitividade e o aumento da produtividade que se segue são conseguidos com baixo investimento. Pode-se compreender o porquê de tal modernização dar-se, sobretudo, graças às novas formas de organização do trabalho, inspiradas em parte pelo chamado “toyotismo”, e graças a uma flexibilização do trabalho baseada na precariedade e não na polivalência.

é das mais reduzidas⁷⁶. Tais limites ao crescimento da produtividade são, em parte, ultrapassados por meio da importação de bens de equipamento de última geração e por meio de modificações na organização do trabalho. Mas eles continuam existindo no essencial e diminuem as possibilidades, a médio prazo, de se alcançar uma dinâmica de crescimento econômico elevado. No conjunto da economia, para além do setor industrial, a repartição do valor agregado total evolui em favor da renda financeira e em prejuízo dos lucros líquidos empresariais e dos salários (Gráfico 11). É esta evolução que permite a caracterização de uma economia rentista e explica, fundamentalmente, a tendência à estagnação econômica.

Gráfico 11: Repartição do valor agregado total no plano macroeconômico (1990 -2004)



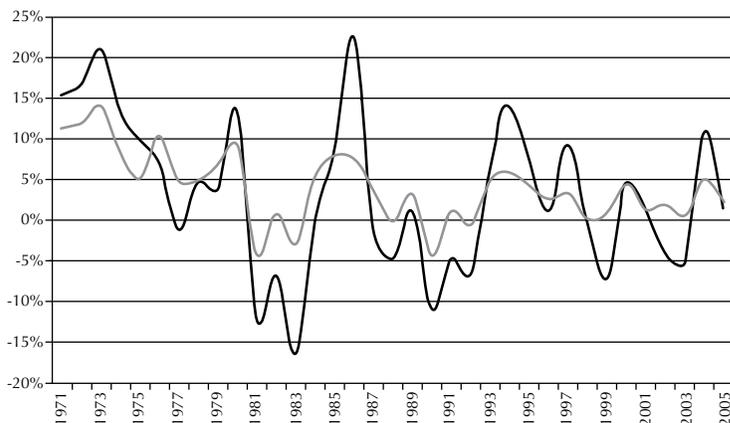
Fonte: Bruno (2006). Os juros recebidos pelo sistema financeiro brasileiro, os salários e carga fiscal líquida foram calculados a partir de séries estatísticas do IBGE.

76 No conjunto, incluindo-se a pesquisa pública, as despesas em pesquisa e desenvolvimento nesses países se situam entre 0,4% e 0,6% do PIB, contra mais de 3% na Coreia do Sul. É claro que não se deve limitar a tais números globais, pois é necessário levar em consideração também o “catching up” parcial de técnicas que se tornou possível pela importação de máquinas recentes e pelo salto dos investimentos estrangeiros diretos. No entanto, mesmo considerando este aspecto, o esforço permanece modesto, quando comparado aos países asiáticos.

Nota: Os valores relativos aos alugueis e dividendos estão incluídos no lucro líquido das empresas e, assim, eles integram a parcela dos lucros no PIB. No entanto, essa parcela não ultrapassa a média de 1,8% do valor agregado total para o período pós-Plano Real.

Como se pode observar no Gráfico 12, o crescimento da taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) é, em média, bastante fraco e muito volátil, apresentando vários anos com valores negativos. Dessa forma, nada mais lógico que o crescimento do PIB se apresente, da mesma forma, fraco e volátil ao longo dos últimos vinte anos.

Gráfico 12: Taxa de crescimento da Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo e do PIB.



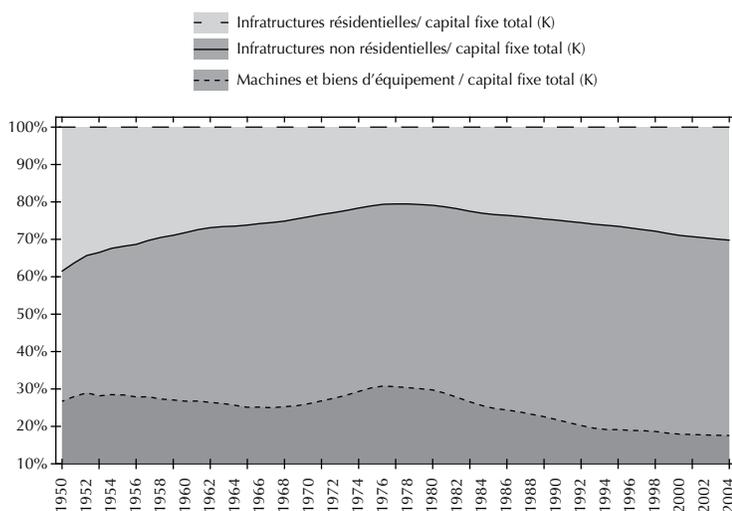
Fonte: IBGE em BNDES, revista Visão n°21, 2006

O valor da FBCF, em termos reais, é praticamente o mesmo em 1982 e 2005. Na verdade, entre 1966 e 1981, ela passou de 16% a 24% do PIB, tendo o Produto conhecido um crescimento elevado. Entre 1982 e 2005 o investimento estagnou em termos reais, o que se traduziu por uma queda em termos de sua participação relativa no PIB: ele caiu de 23,4% a 17,6%. Assim, o esforço de investimento está longe de corresponder aos desafios impostos pela necessidade de superar os obstáculos deixados pelo “subdesenvolvimento”, sobretudo se comparado ao realizado na Ásia contemporânea

ou ainda aquele realizado pelo Brasil no período 1950-1970.

O diagnóstico efetuado é ainda muito otimista... Na verdade, é necessário decompor o investimento segundo a sua finalidade: habitação (construção civil), infraestrutura, equipamento. Ora, tal decomposição não ajuda a modificar o diagnóstico realizado até o momento; muito pelo contrário. O investimento tende a favorecer a construção civil em relação à indústria – o investimento residencial cresceu, desde 2004, ao ritmo anual de 11,7% (BNDES, 2006.). Mais exatamente, pode-se observar uma forte queda, ao longo dos últimos anos, nos quesitos máquinas e equipamentos dentro do estoque de capital fixo (ver Gráficos 13 e 14, isolando-se, no último, o peso da construção residencial). As máquinas e os bens de equipamento representavam por volta de 30% do capital fixo produtivo total em 1979, caindo para 21% em 1990 e atingindo 17% em 2004 (para maiores detalhes, ver Bruno (2006) e Alvez; Bruno (2006).

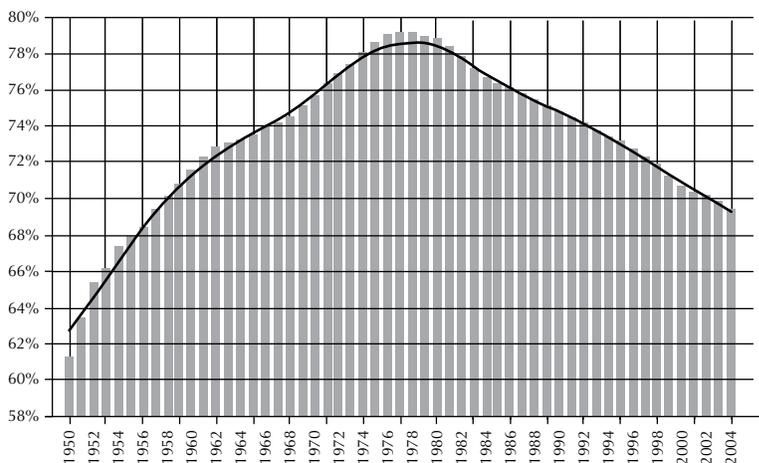
Gráfico 13: Evolução da parcela relativa dos componentes do estoque de capital fixo total (1950-2004)



Fonte: Bruno (2006), dados construídos a partir de informações do Ipea e IBGE.

Assim, o investimento revela-se fraco, largamente insuficiente, seja em termos de seu montante global, seja na parcela relativa à compra de máquinas e infraestrutura. O crescimento econômico, em termos totais, não se elevou em termos de médio e longo prazos e ele não pode se apresentar de forma diversa no futuro próximo, à exceção de que tal investimento seja aumentado de forma considerável e se modifique em termos de sua estrutura interna.

Gráfico 14: Capital fixo produtivo (máquinas e bens de equipamento mais infraestrutura não residencial) sobre o total do estoque de capital



Fonte: Alvez; Bruno, (2006), a partir de dados do Ipea

Alguns pontos de estrangulamento apareceram ao longo dos últimos anos, de modo que a insuficiência de infraestrutura – em especial nos setores de energia e transportes – constitui hoje em dia um freio a uma política de recuperação do crescimento. Daí uma das razões para o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), no início do segundo mandato do governo e Lula, para tentar superar tal obstáculo.

6.3 OS CONSTRANGIMENTOS DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE O EMPREGO E OS NOVOS PROBLEMAS COLOCADOS PARA O GOVERNO

Em função de razões estruturais (desigualdades muito elevadas) e de uma política monetária e comercial ortodoxa, a mundialização financeira e a globalização comercial produzem efeitos específicos sobre o emprego e as rendas. Esta seção está centrada sobre o emprego e as desigualdades salariais associadas às diferenças de qualificação.

De uma maneira geral, a evolução do emprego está ligada à demanda por trabalho das empresas e à oferta de trabalho por parte dos indivíduos. A primeira depende de diversas variáveis: o crescimento da produtividade do trabalho, que age negativamente; o crescimento do investimento, que age positivamente – mas de forma modesta, como acabamos de verificar. A oferta de trabalho depende da taxa de natalidade pretérita, mais precisamente daquelas classes etárias que entram no mercado de trabalho (que tende a baixar)⁷⁷, da taxa de atividade da população feminina (que tende a aumentar). No entanto, a taxa de natalidade das classes etárias que entram no mercado de trabalho, apesar de apresentar-se em baixa, segue bastante significativa, muito mais alta do que aquela dos últimos anos. E a taxa de atividade feminina segue sendo relativamente importante hoje em dia, tendo em vista o baixo nível dos rendimentos da maioria da população brasileira.

Não se deve, porém, permanecer apenas no nível de análise macroeconômica, uma vez que a oferta e a demanda de traba-

77 Os demógrafos calculam os índices de estrutura por idade. O índice de estrutura é a relação entre o peso de um grupo etário na população real e seu peso na população estacionária, definida esta última como uma população de equilíbrio onde o peso de nascimentos seja igual ao de óbitos. Dessa forma, esse índice permite o cálculo do "envelhecimento" como um diferencial em relação à população estacionária e oferece também uma ideia da perda do equilíbrio demográfico que a evolução entre duas datas de grupos etários. Em um futuro próximo, em função do aumento da esperança de vida e de uma baixa da fecundidade, a repartição do índice por ramo etário deverá sofrer uma inversão.

lho sofrem alterações, tanto em termos de quantidade (número) quanto em termos de qualidade (qualificação).

Duas razões podem ser utilizadas para explicar que não tenha havido, ao longo dos anos recentes, um desequilíbrio acentuado entre a demanda por trabalho qualificado por parte das empresas e a oferta de trabalho qualificado e semiquualificado por parte dos trabalhadores. A taxa de crescimento econômico é reduzida e o nível de escolaridade dos jovens tem aumentado. Aliás, é esse fenômeno que explica em parte o fato de a pobreza ter recuado, simultaneamente às desigualdades salariais ao longo dos últimos anos⁷⁸. Observa-se, no entanto, uma baixa na qualidade do ensino (OCDE, 2006; BONELLI, 2006), que poderia ser prejudicial, caso permaneça ao longo do tempo. A oferta de trabalho qualificado pode revelar-se insuficiente e pode provocar desequilíbrios no mercado de trabalho por quatro razões. Em primeiro lugar, porque a redução da taxa de natalidade começa a fazer sentir os seus efeitos. Em segundo, porque a qualidade do ensino baixou e o aumento quantitativo sofre alterações por tal baixa. Em terceiro lugar, o nível efetivo das despesas públicas com educação não é suficiente e sofre restrições em razão das metas de superávit primário elevado. Finalmente, a demanda por trabalho qualificado aumenta de forma expressiva. E isto ocorre pela seguinte razão: ela tende a aumentar mais rapidamente do que o PIB porque as restrições em termos de competitividade são mais altas em uma economia mais globalizada, caso o crescimento econômico sofra uma aceleração. Em outras palavras, pode-se considerar que, até o momento, a oferta e a demanda por trabalho qualificado puderam crescer de forma paralela e sem criar muita tensão, apesar da baixa no nível de ensino, exatamente pelo fato do crescimento ter sido medíocre.

78 Os dois outros fatores são o aumento substancial da política de assistência aos mais pobres e o aumento do salário mínimo. Este último se repercute sobre os aumentos das aposentadorias de valores mais baixos e a demais benefícios previdenciários, como o auxílio doença. Vários textos foram dedicados desde 2005 a esse tema. Ver, por exemplo, Neri (2006); Kakwani, Neri, Son (2006); Paes de Barros et al (2006); Rocha (2006a) e Salama (2006).

O desequilíbrio potencial entre a demanda por trabalho qualificado e a sua oferta só poderá ser compensado no futuro por uma melhoria no sistema educacional, ficando particularmente nos setores mais desprotegidos do sistema educativo. Caso isso não seja feito, o desequilíbrio poderá provocar os diferenciais entre as rendas destinadas aos trabalhadores qualificados e aqueles não qualificados, acentuando ainda mais o quadro das desigualdades já elevadas, propiciando uma inversão da tendência positiva observada ao longo dos últimos anos (Rocha, 2006a; Rocha; Albuquerque, 2006b). A oferta insuficiente de trabalho qualificado em relação à demanda pode, na verdade, favorecer altas de salários apenas aos trabalhadores qualificados, observados os limites das restrições impostas pela dominação do financeiro sobre o produtivo. Em sentido inverso, a oferta relativamente abundante de trabalhadores não qualificados acentua sua exclusão social, inclusive para aqueles que logram encontrar um posto no setor formal da economia. Assim, pode-se assistir a um cenário de tensão sobre o mercado de trabalho (demanda superior à oferta) com exclusão crescente: a oferta de trabalho não qualificada encontrando menores oportunidades de ser empregada. Caso se considere que os níveis de qualificação são mais baixos que a média nacional justamente no seio da população mais pobre, o que é uma evidência da realidade, e que tais níveis não têm evoluído favoravelmente para as crianças de famílias pobres que chegam ao mercado de trabalho, pode-se logicamente considerar que o desemprego e a exclusão dessas camadas (emprego informal, trabalho precário, trabalho a tempo parcial, baixa mobilidade social) não serão atenuados por tais transformações profundas entre a oferta e a demanda de trabalho, caso as demais variáveis não sejam alteradas. Além disso, tais desequilíbrios se traduzirão por um agravamento das desigualdades em termos dos rendimentos do trabalho, as quais se somarão àqueles existentes, uma vez que se considere o conjunto dos rendimentos da sociedade, fazendo com que a sensação de exclusão aumente.

Tal desequilíbrio poderia ser momentaneamente atenuado por uma política de gestão da taxa de câmbio visando a frear, e mes-

mo reverter, a atual valorização do câmbio real, a exemplo da política seguida pelo governo argentino. Um câmbio mais desvalorizado protegeria um pouco mais a indústria nacional, em especial seus segmentos que utilizam mais mão de obra em relação ao capital. Tal processo resultaria em um aumento do emprego⁷⁹, em uma diminuição da pressão sobre o emprego qualificado, em uma demanda por trabalho não qualificado mais sustentada, de forma a diminuir, ainda que de forma discreta, a exclusão a que são submetidos os mais desprotegidos. No entanto, tal opção poderia promover efeitos perversos, ao favorecer uma especialização nas indústrias com baixo conteúdo tecnológico. Ora, acabamos de verificar que tais setores não são grandes geradores de crescimento. Assim, para que tal opção seja eficaz, ela deve vir acompanhada de uma política de apoio aos setores de alto

79 O Brasil conheceu uma forte volatilidade em sua taxa de câmbio. A cada vez que a mesma era depreciada, manifestava-se uma tendência a aumentar a elasticidade do emprego em relação ao PIB e vice-versa. Assim foi em 1999 (crise do câmbio) e com a eleição de Lula no segundo semestre de 2002. Baltar; Krein; Moretto (2006) demonstram que tal elasticidade se apresenta mais acentuada durante os anos 2000 do que durante a década anterior. Ela poderia ter sido ainda mais elevada caso o governo Lula tivesse buscado frear a valorização de sua moeda. O exemplo da Argentina é interessante desse ponto de vista, uma vez à diferença do que fez Lula, o governo Kirchner reverteu a tendência à de valorização de sua moeda, no sentido contrário do que fizeram os governos Menem e de la Rúa na década de 1990. Caso não se considerem os anos de crise e que se leve em conta aqueles em que o crescimento foi forte na década referida, observa-se uma elasticidade do emprego em relação ao PIB relativamente fraca, ou seja, de 0,48. Um ponto percentual de crescimento do PIB provocaria um impacto pouco expressivo sobre a criação líquida de emprego (um pouco menos da metade), uma vez que as técnicas de produção eram cada vez mais concentradoras de capital. Esse período se caracteriza por uma forte apreciação da taxa real de câmbio, da ordem de 30%. No momento em que se dá a recuperação dos inícios do milênio com uma taxa de câmbio bastante depreciada, o emprego cresceu muito, em parte pelo fato da elasticidade do emprego em relação ao PIB ter crescido de forma expressiva. Entre o segundo semestre de 2002 e o final de 2004, ela se situou na média de 0,95, quase o dobro da média anterior. Essa alta do emprego é devida ao ressurgimento de um processo de substituição das importações: as empresas intensivas em mão-de-obra, antes ameaçadas pela concorrência internacional, agora protegidas pela taxa de câmbio desvalorizada, retomaram contato com os lucros e estimularam a contratação de força de trabalho.

conteúdo tecnológico, com um estímulo significativo à formação de trabalhadores qualificados. A cilada da economia rentista, na qual ficaram presos os diferentes governos ao longo dos últimos quinze anos, torna ainda mais difícil romper com a lógica financeira que domina. Mas podemos considerar que o Brasil, assim como qualquer outro país, avança por rupturas e que a acumulação de dificuldades e de problemas sociais decorrentes podem mesmo favorecer o surgimento de um “novo desenvolvimentismo” (BRESSER PEREIRA, 2006). Ao invés de reforçar exclusivamente o papel e o peso do mercado, trata-se, por exemplo, de articular o mercado e o Estado, por meio da definição de uma política industrial em determinados nichos industriais.

A mundialização não é culpada. De um lado, a abertura comercial e financeira parece acentuar os comportamentos financeiros e favorecer a predominância do financeiro sobre o produtivo. De outro, parece dificultar os aumentos dos salários e favorecer as desigualdades entre os mesmos. Se fosse esse o caso, então apenas uma política protecionista permitiria a proteção do país dos efeitos negativos da globalização e o crescimento econômico deveria se apoiar apenas sobre o mercado interno – salto que poderia ser realizado com uma distribuição de renda mais igualitária. Porém, é necessário desconfiar das aparências. O aumento do grau de abertura econômica não é o responsável pelas evoluções aqui ressaltadas. As economias emergentes da Ásia são ainda mais abertas que a economia brasileira e, no entanto, experimentam um crescimento econômico sustentado e regular – a maior parte com alta em seu grau de desigualdades (China), outras com distribuição de renda pouco desigual e relativamente estável (Coréia do Sul). Os efeitos produzidos pela globalização – analisados neste artigo – são decorrentes do fato de ela não ter sido controlada. Assim sendo, o debate não deve ser colocado em termos de mais ou menos globalização, e sim em termos de qual globalização estamos tratando. Nesta ordem de idéias, seria essa uma forma de globalização que tenha apenas como único regulador o mercado? Ou, de outro modo, uma globalização cuja relação entre o Estado e o mercado permite um crescimento econô-

mico mais acentuado, uma distribuição menos desigual da renda, uma política educacional e de saúde pública à altura das necessidades do país bem como uma capacidade de reduzir a pobreza de forma significativa em um período de tempo relativamente curto?

6.4 REFERÊNCIAS

ALVEZ, J.E.D.; BRUNO, M. **Dinâmica demográfica e desenvolvimento econômico na América Latina** : as lições do caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Mimeo, actes du colloque de Rio.

BALTAR, P; KREIN, J.D; MORETTO, A. O emprego formal nos anos recentes. **CESIT**, n.3, 2006.

BANQUE MONDIALE. **Global economic prospects**, Washington et (2006b) : rapport annuel. Washington, D.C., 2006a.

BLAZQUEZ-LIDOY, J; RODRIGUEZ, J; SANTINSO, J. **Angel or devil? China's trade impact on Latin American emerging markets**. Paris: OECD Development centre, 2006. (Working paper n°252).

BNDES. Investimentos vão crescer entre 2007 e 2010. **Visão do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n.21, 2006.

BONELLI, R. De volta para o futuro: continuidade e mudança no Brasil dos anos 40 ao presente. **Fórum Nacional, Estudos e pesquisa**, São Paulo, n.164, 2006.

BRESSER PEREIRA, L . Nouveau 'developpementisme ' et orthodoxie conventionnelle . **Economie appliquée**, Paris, v.59, n.3, p.61-94, 2006.

BRUNO, M. Financiarisation et accumulation du capital productif au Brésil : les obstacles macroéconomiques à une croissance

soutenue ”, **Revue Tiers Monde**, Paris. 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Crescimento e exportação, Carta IEDI n.204**. Brasília, 2006.

FARRELL, D. Sizing the emerging global labor market. **The mc kinsey quaterly**, Washington, D.C.,n.3, 2006.

KAKWANI, N. ; NERI, M. ;SON, H.H. **Ligações entre crescimento pró-pobre, Programas Sociais e mercado de trabalho**: a recente experiência brasileira. Washington, D.C : International Poverty Centre –UN ; Rio de Janeiro : FGV, 2006.

LALL, S. Rethinking industrial strategy: the role of the State in the face of globalization. In : GALLAGHER,K. **Putting development first**. Londres: Zed Books, 2005.

NERI, M.C. **Miséria, desigualdade e estabilidade**: o segundo Real. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. Mimeo.

OCDE .**Economic Survey**: Brazil. Paris, 2006.

PAES DE BARROS, R. et al. **Consequências e causa imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n.1201).

PALMA, J. G. **Globalizing inequality**: centrifugal and centripetal forces at work. Washington: DESA, 2006a. (*DESA-UN*, Working Paper, n.35).

PALMA, J. G. **Growth after Globalisation: a Structuralist – Kaldorian game of musical chairs? A background paper for the World economic and Social Survey**. Washington: DESA-UN, 2006b.

CUBA: LA CUESTIÓN SOCIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CUBA.

Dra. Rita Castiñeiras García

Instituto Nacional de Investigaciones Económicas Cuba

1.0 La Cuestión Social

La Política Social surge como respuesta a la denominada cuestión social, es decir, aquellos asuntos que fueron surgiendo como preocupaciones sociales a las que se les debía brindar una respuesta colectiva.

Ese devenir de temas emergió en distintas circunstancias históricas concretas en dependencia del país. Aunque existen historias nacionales que relatan cada caso, es insuficiente la historiografía mundial que integra estos acontecimientos.

Así, por ejemplo, la cuestión social surgió en Europa, en forma de pregunta que se hacían las clases dominantes y sus intelectuales en el segundo tercio del siglo XIX: ¿Qué hacer con el proletariado industrial organizado políticamente que constituía una seria amenaza contra la propiedad y la jerarquía del estatus existente?

La Política Social fue la respuesta a esa pregunta. A partir de 1883, el gobierno alemán lanzó una serie de proyectos de seguridad social que consistían en tres seguros públicos obligatorios para los trabajadores de la industria: seguros de enfermedad, de accidentes del trabajo y de vejez e invalidez, que se subvencionaban paritariamente a través de contribuciones de empleadores y obreros. Este tipo de legislación constituye hasta el presente, el núcleo de la seguridad social.

Por otra parte, la Cuestión Social y la Política Social son as-

pectos ampliamente estudiados e incorporados a la experiencia de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. Quizás lo más significativo que aporta la región a estos temas, es la consideración de la Política Social en el marco de otro objetivo mayor y acuciante, que ha sido el propósito explícito de alcanzar el desarrollo. Esta característica, no se observó en el viejo continente ni en ningún país desarrollado.

La creación de la CEPAL, en 1948, fue un hecho significativo en el devenir histórico en la cuestión social latinoamericana. La CEPAL se propuso estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta, destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina.

Sin embargo, esto no significa que la cuestión social haya estado ausente del quehacer latinoamericano previo a esa fecha. En épocas tan tempranas como 1919, en Uruguay, y en 1920, en Cuba, habían surgido fondos de pensiones de seguridad social para grupos de presión política, los que se fueron extendiendo a un número importante de países de la región luego de la crisis de los años treinta.

Tabla 1: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
AÑO DE CREACIÓN DEL PRIMER PROGRAMA SOCIAL

<i>Países Seleccionados</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Educación Popular</i>
Argentina	1930	1850
Bolivia	1956	
Brasil		1823
Chile	1924	
Colombia	1945	
Costa Rica	1943	
Cuba	1920	1875
El Salvador	1953	
México	1941	1848
Perú	1936	
Uruguay	1919	1876
Venezuela		1870

Fuente: Weiberg, G. (1984), ILAS (2003).

El triunfo de la Revolución cubana con su programa de medidas sociales iniciales de amplio alcance popular como las de reforma agraria, alfabetización, eliminación del desahucio en vivienda, entre otras, tuvo también el efecto de situar los temas sociales en el foco de atención y brindarle a la cuestión social una amplitud poco frecuente hasta ese momento.

La acepción de lo social, en Cuba considera todo lo pertinente a la sociedad, es multifacético en sus objetivos e incluye las esferas de educación, salud, alimentación, vivienda, agua y saneamiento, empleo, seguridad y asistencia sociales. También, al ser integral, se tiene en cuenta su importante efecto de complementariedad que potencia las acciones en etapas de crecimiento económico y avances sociales sostenidos y ayuda a paliar los efectos de los déficit de recursos en el período de crisis económica.

La Constitución de la República de Cuba define el Estado cubano como un Estado socialista de trabajadores para el disfrute del bienestar individual y colectivo, basado en la justicia social y la solidaridad humana.

Contexto histórico y político.

La experiencia cubana es *sui generis* en el continente americano producto de varias circunstancias históricas y políticas. Sin pretender brindar un análisis exhaustivo de los acontecimientos externos e internos que determinaron que Cuba se propusiera construir el socialismo ni exponer en detalles los orígenes y transformaciones acaecidas en la concepción y las formas concretas de implementación del modelo socioeconómico y de las políticas económica y social, hay algunos hitos que por su relevancia en la comprensión de las características de la política social cubana a inicios del siglo XXI conviene esbozar.

En primer lugar las características económicas y la precariedad social existente en 1959 determinaron las primeras medidas adoptadas por el gobierno revolucionario al tomar el poder político.

Otro elemento esencial ha sido el diferendo histórico con los

EEUU vigente hasta la actualidad. El bloqueo económico impuesto por más de cuarenta y cinco años y recrudecido en la década de los noventa explica en alguna medida la dinámica económica y algunas peculiaridades del modelo social, como son el papel central que ocupa la política y la formación de valores antiimperialistas, de soberanía nacional y de solidaridad internacional, entre otros.

En tercer lugar fue definitiva la ruptura de las relaciones entre los países latinoamericanos –excepto México– y la Isla en la etapa inicial del proyecto social, luego de la expulsión de Cuba de la OEA. El intento de aislar al país promovió el rápido e intenso acercamiento de Cuba a los países socialistas en todas las esferas. En esas circunstancias el modelo socialista aplicado en esos países tuvo una repercusión importante en la manera concreta de aplicar el socialismo y de diseñar sus mecanismos en el caso cubano.

El cuarto hito de significación ha sido la desaparición del campo socialista ocurrida a finales de los años ochenta, la crisis económica experimentada en el país a inicios de los años noventa y las importantes transformaciones que han incorporado la reforma económica desplegada, para reinsertar a Cuba en la arena internacional y en una senda de crecimiento y desarrollo. Todo ello ha impactado con fuerza la sociedad cubana y en particular a la política social.

Desde sus orígenes, la Revolución Cubana previó la estrecha relación entre la base económica y los efectos sociales. Se concibió el proceso de desarrollo a partir del tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales.

La atención a los aspectos sociales se correspondía con el hecho de que toda revolución social alcanza su realización, precisamente, a través de las soluciones que ofrezca a los problemas sociales existentes.

El histórico alegato de Fidel Castro conocido como “La Historia me absolverá” y pronunciado durante el juicio a los asaltantes del cuartel Moncada en 1953, resumía los problemas fundamentales que debían resolverse en el país:

“El problema de la tierra, el problema de la industrialización, el problema de la vivienda, el problema del desempleo, el problema

de la educación y el problema de la salud del pueblo, he ahí concretados los seis puntos a cuya solución se hubieran encaminado resueltamente nuestros esfuerzos, junto con las conquistas de las libertades públicas y la democracia política”

Sin dudas, la erradicación de problemas seculares del subdesarrollo como la pobreza crítica, el monocultivo y el latifundio, el alto nivel de desempleo y el atraso industrial demandaban, a su vez, la solución de fenómenos estructurales, tales como la existencia de un sector económico deformado y de relaciones de dependencia con respecto a Estados Unidos de América⁰¹

En 1959, Cuba ofrecía un panorama socio – económico característico de un país neocolonial, cuyos rasgos fundamentales eran:

- Alta dependencia de los Estados Unidos, los que: dominaban la primera industria nacional, la producción de azúcar; disponían de 1,2 millones de hectáreas; incluyendo el 25 % de las mejores tierras agrícolas; controlaban la generación y comercialización de la energía eléctrica; parte de la industria lechera; las importaciones de combustibles y los créditos financieros.
- La tenencia de la tierra se caracterizaba por enormes latifundios. El 8 % de los propietarios controlaban el 75 % de las tierras.
- La estructura económica era predominantemente agrícola.
- La economía era totalmente abierta, por cada peso de producción material, se registraban entre 25 y 28 centavos de importaciones.
- El comercio se concentraba en los Estados Unidos, que importaba el 60 % de nuestras exportaciones y proveía 75

01 Castro, F. La Historia me absolverá. La Habana,1973

-80 % de las importaciones de Cuba.

- Una elevada polarización del ingreso: el 20 % de la población más rica recibía el 58 % de los ingresos, mientras el 20 % más pobre percibía sólo el 2 %.

La situación económica descrita se reflejaba en los escasos avances de sectores claves, como la educación y la salud.

En efecto, en 1958 cerca del 45 % de los niños de 6 a 14 años no asistía a las escuelas; 23,6 % de la población mayor de 10 años era analfabeta; la población mayor de 15 años presentaba un nivel educativo promedio inferior a tres años. No existía un sistema nacional de salud; los niveles de desempleo y subempleo eran muy elevados. La situación de la vivienda era sumamente crítica.

Al triunfo de la Revolución en 1959, con el progresivo y acelerado agravamiento de las relaciones con los Estados Unidos y la hostilidad y agresiones sistemáticas por parte de ese país, que da inicio en 1960 a un bloqueo económico, político y social que dura ya mas de 45 años, Cuba inicia un proceso de confiscación y privatización primero de los bienes malversados por los personeros del régimen de Batista y después de las propiedades de los latifundistas y magnates industriales norteamericanos, declarando en 1961, en el prelude de la invasión de Playa Girón, a la Revolución, como una Revolución socialista de los humildes, para los humildes y por los humildes.

Desde 1959, tiene lugar, también, el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba de los países Latinoamericanos, excepto México.

Al mismo tiempo se inician relaciones fraternales y de estrecha cooperación con el campo socialista, o sea con los países de Europa del Este y la CEI actuales, que marcan el inicio en Cuba de la transición del capitalismo neocolonial y explotador al socialismo, al pasar los medios de producción privados a propiedad de todo el pueblo. Además, tiene lugar una profunda transformación de la organización institucional, dando paso a la

implementación de la planificación socialista como instrumento de dirección económica y social.

A partir de entonces Cuba asume el modelo de planificación centralizada que tuvo una etapa de flexibilización con la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía junto con la creación de los Órganos del Poder Popular. La realidad muestra como durante los primeros 30 años, la política económica conoció indudables avances y, también, deficiencias y errores, propios de todo proceso de desarrollo, pero que, en el caso cubano, se ven acrecentadas por las condiciones derivadas del bloqueo norteamericano.

Sin embargo, y a pesar de las deficiencias señaladas, no se pueden negar los avances económicos y sociales logrados por Cuba entre el 1959 y 1989. Estos logros respondieron a los objetivos estratégicos trazados: eliminar las causas generadoras de la pobreza y ubicar la evolución del ser humano en su condición de sujeto social activo y como objetivo supremo del modelo de desarrollo. Entre 1959 y 1989 la economía nacional mostró un crecimiento promedio anual del 4,3% y del producto por habitante de 2,8%, con un incremento estimado de la productividad del trabajo del 2 %⁰².

Desde el triunfo de la revolución, comienza el proceso de inserción del país en el campo socialista, con un intenso programa de negociación con la URSS y el resto de los países socialistas, los cuales se convierten en la principal fuente de recursos del país. De esta forma se da paso a la coordinación de los Planes de Desarrollo Económico y Social primero en forma bilateral y posteriormente con la incorporación al CAME⁰³ en forma multilateral.

02 Rodríguez, JL "La economía cubana: algunos problemas actuales y perspectivas" Ponencia presentada en el XVII Congreso de LASA. Los Ángeles. Septiembre 1992.

03 Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), organización internacional fundada en 1949 y actuante según los principios de plena equidad de sus participantes, tenía como función fundamental la coordinación del desarrollo económico y social de los países socialistas.

Es evidente que tanto el desarrollo económico, como las posibilidades que ofrecía el intercambio comercial con la URSS y otros países socialistas, así como la relativa estabilidad en las condiciones financieras, contribuyeron a garantizar un nivel de desarrollo significativo.

Las diferentes políticas encaminadas a distribuir de forma equitativa la riqueza, provocaron una sustancial reducción de los desequilibrios y disparidades sociales- Si en 1953, el 20 % más pobre sólo disponía del 6,5 % del total de ingresos y el 20 % más rico percibía el 57,9 %, para la década de los 80, los resultados eran del 11,3 % y el 33,8 %, respectivamente, según estimaciones académicas.

Las relaciones de cooperación mutua con los países socialistas tuvieron lugar hasta 1989, año en que se produce la desaparición del campo socialista.

II. La Política Social. Objetivos, estrategias e institucionalidad.

La Política Social es un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida o el bienestar de la población. Se ocupa también de evaluar resultados sociales tales como nivel de vida, pobreza desigualdad, seguridad social, entre otros. Además, comprende el estudio de las instituciones sociales y sus funciones. Su contenido concreto y su diferencia con otro tipo de políticas varían mucho entre países y en el tiempo, toda vez que las distintas definiciones tienen raíces históricas y un significado social y político propio.

El modelo de política social de Cuba es uno de los más abarcadores en una óptica comparativa internacional. En la Constitución se reconoce el derecho a recibir atención de salud por medio de servicios médicos gratuitos, el derecho a la educación -también gratuita- en todos los niveles de enseñanza, el derecho y a la vez el deber al trabajo con su correspondiente descanso, protección, seguridad e higiene, y la garantía a ser protegido contra el de-

samparo. Asimismo, se apunta que todos los ciudadanos gozan de iguales derechos sin discriminación de sexo, color de la piel, origen nacional o creencia religiosa.

También, se ha enfatizado en la aspiración de construir una sociedad sin males tales como la drogadicción, el crimen organizado, la corrupción, la prostitución, y el abuso a la infancia, entre otros; y se ha pretendido alcanzar una escala de relaciones humanas basadas en el predominio de valores solidarios en el funcionamiento social.

La política social se ha concebido, por tanto, diversa en sus objetivos al incorporar el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar material, el incremento de la equidad y la transformación de los valores, los comportamientos y las relaciones sociales.

Garantizar la educación, la salud y el empleo han sido tres objetivos priorizados por cuarenta y cinco años en la política; en particular, se aplicó la estrategia de utilizar a la educación como pivote para el avance en el resto de las esferas sociales, pues los conocimientos adquiridos posibilitan la incorporación de la población como agentes activos de los restantes proyectos sociales.

A ello se añade el efecto que tiene la elevación de la escolaridad y la calificación en la disminución del nivel de fecundidad y consecuentemente sobre la dinámica de la población y su composición por edades; su influencia en términos de una mayor incorporación de las mujeres al empleo y en la situación económica de los hogares; así como el impacto de la educación sobre el modo de vida que se elige. Adicionalmente, la política social de Cuba incorpora las esferas de alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento, así como la seguridad y la asistencia social.

Equidad

También, debe resaltarse el rol estratégico otorgado a la equidad en la política social cubana, entendida no sólo como que la totalidad de la población tenga iguales oportunidades de acceso a la satisfacción de necesidades, sino también en el sentido de brindar mayores

oportunidades a grupos sociales que por su situación históricamente condicionada puedan encontrarse en posición desventajosa que les imposibilite aprovechar las oportunidades existentes. Más aún, el propósito de alcanzar homogeneidad en la sociedad fue un objetivo central hasta la década de los años ochenta del siglo pasado.

La creación de posibilidades para la incorporación de la mujer a la vida económica activa y su promoción a cargos relevantes en la sociedad; la intención de acercar las condiciones de vida del campo a las de la ciudad, humanizar los trabajos más rudos, y mantener en un marco estrecho las diferencias salariales fueron propósitos que se implementaron concretamente en regulaciones y acciones específicas para homogeneizar las condiciones de vida de la población. A partir de la crisis de los noventa, se posponen algunos de esos propósitos.

La relevancia otorgada a la equidad se tradujo en un modelo social en que se adjudicó un papel relativamente menor a los ingresos monetarios en el acceso al bienestar; y consecuentemente un rol mayor al acceso incondicional y gratuito a los servicios de salud, educación y seguridad social; para lo cual la universalidad de esos servicios fue aplicada como una condición necesaria.

También, el modelo incorporó medidas de política, dirigidas a que la principal vía de movilidad social ascendente fuera el empleo, especialmente la calificación adquirida y los resultados laborales. En materia laboral se consideró equitativo, recibir en correspondencia con el aporte realizado dentro del marco de una escala de salarios preestablecida en la que las mayores retribuciones de los asalariados no excedían a 4,5 veces las menores.

Junto a ello se incluyeron medidas de redistribución del ingreso con un tratamiento preferencial hacia la mujer, los niños, ancianos y la población de zonas rurales, en el propósito de que la desigualdad social resultante se mantuviera dentro de límites considerados admisibles para la sociedad.

Adicionalmente, la equidad en Cuba trasciende el ámbito de lo nacional, y se incorporan proyectos de política social dirigidos a ayudar a otros países en desarrollo, en las esferas de la salud y la educación, entre otros. Esa solidaridad no se deja a la espon-

taneidad caritativa de la población sino que el gobierno crea los mecanismos institucionales que encauzan esas acciones por la vía de convenios de colaboración intergubernamentales o a través de organismos de Naciones Unidas.

Carácter Universal, Gratuito y Planificado

Han sido características generalizadas de la política social su carácter universal, gratuito y planificado. En especial, la planificación ha posibilitado la compatibilización del complejo entramado de acciones que componen la política social, tomar en consideración lo territorial y dirigir los recursos financieros hacia los objetivos priorizados en cada etapa. Además, la voluntad política y la permanencia en los objetivos del gobierno posibilitaron una continuidad de dicha política, su coherencia en el largo plazo en cuanto a sus objetivos y un tratamiento sistemático de sus programas.

Política Social y Política Económica

Otra característica de la política social cubana que en una perspectiva histórica no se puede obviar, es que ésta se ha manejado integrada con la política económica. A partir de 1959, se dio la particularidad de que las decisiones de política económica y social correspondían enteramente al gobierno. Por consiguiente, se concibió el proceso de desarrollo con un tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales, lo que llevó a la necesidad de conciliar objetivos y metas en las distintas etapas del desarrollo a partir de 1959 y hasta la actualidad. Ese tratamiento integrado posibilitó una aplicación más consciente y coherente de las relaciones positivas conocidas entre educación-empleo-crecimiento económico, salud-alimentación-productividad del trabajo, entre otras.

A la vez, esa posición no ha estado exenta de disyuntivas. Cuestiones como evitar el *trade off* entre productividad y empleo, o accionar para favorecer a territorios atrasados con la localización geográfica de nuevas inversiones, son ejemplos de as-

pectos en los cuales se trabajó con énfasis. La importancia que se ha conferido a lo social se manifiesta en que no han sido pocas las ocasiones en que las decisiones han privilegiado objetivos sociales por encima de otros exclusivamente económicos.

En relación con el tema acerca de si el crecimiento debe anteceder al desarrollo social, la política cubana ha apostado por adelantar éste último como condición necesaria al desarrollo. Uno de los ejemplos más claros se encuentra en la educación. Se brindan oportunidades crecientes para el acceso a la enseñanza superior, aún cuando la coyuntura determine que el retorno económico a escala social e individual de la educación pueda no corresponderse de forma inmediata con la calificación adquirida. La política en este caso se ha sustentado en una óptica más estratégica acerca del potencial que representa poseer recursos humanos calificados para elevar la competitividad, la innovación científica y la inversión extranjera directa.

También, la decisión de priorizar el desarrollo social respecto al económico se asume como un elemental acto de justicia ciudadana. En Cuba se promovió que todo ciudadano tiene el derecho a una vida digna en correspondencia con el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad, y debe disfrutar de todos los derechos económicos y sociales en un entorno de equidad, para desarrollar al máximo las capacidades que se poseen, incrementar su autoestima y acceder a niveles superiores de bienestar. Por consiguiente la política cubana incorpora la promoción de la solidaridad como un rasgo central de la sociedad en especial en coyunturas económicas difíciles.

Institucionalidad

Uno de los aspectos que es necesario conocer sobre la política social de Cuba es su institucionalidad, la que explica en buena medida los resultados que se han obtenido. El Estado cubano se define como un estado socialista de trabajadores para el disfrute del bienestar individual y colectivo, basado en la justicia social y

la solidaridad humana. Esta orientación le confiere un alto contenido político a cuestiones relacionadas con la política social.

La Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento) es el órgano máximo de poder; y es el único órgano constituyente y legislativo en la República. Tiene entre sus competencias elegir al Consejo de Estado para que lleve a cabo sus funciones entre períodos de sesiones, y designar al Consejo de Ministros que es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República.

Los Ministerios de Salud Pública, de Educación, de Educación Superior, de Economía y Planificación, de Finanzas y Precios, de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos forman parte de dicha estructura de Gobierno del país. Existen también el Instituto Nacional de la Vivienda que es adscrito al Ministerio de la Construcción y el Instituto Nacional de la Seguridad Social adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el caso de la salud, de la educación, el empleo, la vivienda, la seguridad y la asistencia social, los ministerios e institutos correspondientes son los rectores normativos y técnicos de la actividad y para cumplir sus funciones se apoyan en instancias provinciales y municipales de salud, educación, vivienda y de trabajo y seguridad social. En el caso de los servicios de agua y saneamiento, el Instituto de Recursos Hidráulicos no sólo cumple funciones de rectoría sino también es el encargado de la prestación de los servicios a través de empresas especializadas.

En general, existen actividades que se subordinan directamente a los organismos nacionales y otras descentralizadas. El territorio nacional se divide en 14 provincias y 169 municipios con personalidad jurídica que ejercen las atribuciones administrativas de su competencia, así como implementan las políticas nacionales. Para ello se constituyen Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular las que gobiernan y realizan las funciones estatales en sus demarcaciones. Estas Asambleas provinciales y municipales tienen un órgano ejecutivo denominado Consejo de Administración, que dirige las actividades económicas de producción y servicios que se le subordinan en el territorio y contribuyen

al mejor desempeño de otras actividades no subordinadas a ellos.

Como parte de los Consejos de Administración se crean Direcciones de Salud, de Trabajo y Seguridad social, de Vivienda y de Educación. La gran mayoría de las instituciones que prestan directamente los servicios básicos de salud y educación son de subordinación local. De tal manera, todas esas instituciones, desde las Direcciones Provinciales hasta aquellas que proveen los servicios directamente, tienen una doble subordinación, la administrativa de carácter local y la normativa al ministerio correspondiente⁰⁴.

El grado de descentralización de estos servicios sociales está expresado en la capacidad de decisión otorgada a los diferentes niveles de dirección, en especial a partir de 1995 en la gestión del presupuesto. Estas instancias provinciales y municipales, por ejemplo en el caso de la salud y la educación, tienen a su cargo el nombramiento del personal docente y de salud, incluyendo dirigentes y funcionarios.

En educación adecuan a sus condiciones territoriales los planes de estudio y programas docentes a partir de diagnósticos locales. En el caso de la salud adecuan las reglamentaciones para los programas básicos de salud, las áreas de salud y la atención médica integral, entre otras. También toman decisiones en materia de financiamiento, de acuerdo a objetivos y principios generales acordados. Esta descentralización se manifiesta como un proceso gradual y continuo.

Integralidad

Un rasgo significativo en relación con la política social es que se involucra en su cumplimiento no sólo a los ministerios rectores y otras instancias de la administración pública sino también a las organizaciones políticas, sociales y las familias, lo que crea un

04 Las Asambleas Locales del Poder Popular también constituyen los llamados Consejos populares en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, los que la representan, tienen la autoridad para el desempeño de sus funciones y a la vez representan a la demarcación donde actúan.

entramado de actores que potencia la efectividad de las acciones.

Esa conjunción de diferentes actores –gobierno, organizaciones sociales, organizaciones políticas y las familias- en la obtención de metas en la esfera social alcanza resultados en gran escala cuando se logra unir esfuerzos en torno a objetivos comunes, aportando cada cual sus fortalezas a través de su participación en el diseño de las políticas, en su aplicación y en su evaluación. Los ejemplos más exitosos han ocurrido en la salud y la educación.

Participación de la población

Las políticas sociales en sus aspectos más generales se determinan por la más alta dirección política del país. Los ministerios correspondientes elaboran y adoptan aspectos específicos y, en dependencia de su significación, son sometidos a consultas previas a los distintos agentes proveedores de los servicios, incluyendo a las organizaciones sociales, políticas, y a las familias. También tienen en cuenta los resultados de controles periódicos realizados en los diferentes niveles,

Las relaciones entre los diseñadores de las políticas sociales y los proveedores directos de los servicios son de compromisos muy fuertes. Dichos compromisos se materializan al fijarse las metas específicas de bienestar de la población que se pretende obtener, y se concretan con planes de financiamiento. Se materializan también a través de la responsabilidad de los diseñadores con la formación y la atención al personal profesional y técnico necesario, por la vía del trabajo normativo y metodológico sistemático, y por un trabajo metódico de monitoreo, control y evaluación, que se propicia por la existencia de sistemas de estadísticas económicas y sociales desarrollados, al punto que permiten la corrección rápida de problemas⁰⁵.

Los ciudadanos disponen de canales para hacer llegar sus in-

05 Para ampliar sobre las estadísticas en Cuba puede consultarse ONE-ASDI-CEPAL (2003): Inventario de los servicios estadísticos en Cuba. Proyecto BT-SWE-2002.

satisfacciones y sugerencias con los servicios. A esos fines pueden emplear los canales políticos, que comienzan con sus planteamientos al Delegado del Poder Popular de su localidad, y su curso hacia las instancias municipal, provincial y nacional de ser necesario. Pueden también utilizar vías directas a través de quejas ante proveedores y directivos de las instalaciones que prestan los servicios; o dirigiéndose al personal encargado de recoger esos criterios en los municipios, provincias y ministerios.

Financiamiento estatal

El Presupuesto del Estado es, en general, la principal fuente de financiamiento corriente de la política social. En moneda nacional se estructura de forma descentralizada y en la actualidad el destino de los gastos se determina de acuerdo a las necesidades consideradas por cada territorio. El componente en divisas del Presupuesto, tiene una gestión más centralizada, atendiendo a la escasez del recurso. También, una parte importante del financiamiento para inversiones y modernizaciones de infraestructura proviene del Presupuesto del Estado y en alguna medida de donaciones de instituciones internacionales.

Políticas Sectoriales

Un acercamiento a las políticas sectoriales resulta muy ilustrativo. La política de Educación, se fundamenta en su papel como vía para la liberación y desarrollo máximo de los individuos. Esa perspectiva se concretó como un programa del movimiento revolucionario iniciado en 1953, para la búsqueda de la elevación constante de los niveles de educación para todas las capas y sectores de la población y llega hasta la actualidad. Una vez triunfada la Revolución en 1959, se pronuncia por crear un sistema único de calidad, por garantizar con su gratuidad el derecho de todos los ciudadanos a recibir educación sin distinciones y privilegios, declarándose desde 1961 el carácter público de la enseñanza, el

deber del Estado de garantizar esos principios y de ser responsable de forma intransferible de la función de la enseñanza.

Esa política educacional se trazó metas progresivas a partir de 1959, de acuerdo con las condiciones históricas sociales y económicas concretas: alfabetización de toda la población en un año; elevación de la escolaridad de los ciudadanos mediante la Educación de Adultos, que todos cursaran estudios hasta el sexto y el noveno grados; garantizar continuidad de estudios a todos los ciudadanos hasta el duodécimo grado; y asegurar la extensión de los servicios universitarios hasta la actual meta de municipalización de la enseñanza terciaria.

La política de Salud posterior a 1959 también comienza a gestarse desde 1953. Se sitúan como principios el carácter estatal y social de la medicina, la accesibilidad, universalidad y gratuidad de los servicios, su orientación profiláctica, la aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y la técnica, la participación de la comunidad y su responsabilidad social.

Se definen grandes objetivos estratégicos y metas ascendentes en el tiempo: la lucha contra las enfermedades infectocontagiosas, las campañas sistemáticas de vacunación, el desarrollo de los programas materno-infantil y de atención al adulto así como programas de atención estomatológica, de nutrición y de higiene y epidemiología; metas de disminución de la incidencia en enfermedades crónicas y su mortalidad, el desarrollo de las especialidades médicas, la introducción creciente de las tecnologías de avanzada en los servicios y en los diagnósticos médicos por especialidades, y la promoción priorizada de la prevención y de los mejores hábitos de vida para la salud.

En la esfera del Agua y el Saneamiento el objetivo de extender crecientemente a toda la población estos servicios se ha mantenido desde los años sesenta y hasta la fecha, comenzando con metas para incorporar las grandes ciudades y las cabeceras municipales y provinciales⁰⁶. Se puso especial énfasis en la construcción de

06 Las referencias de acceso adecuado al agua potable y al saneamiento que se

acueductos y alcantarillados y se implementó al mismo tiempo un amplio plan de rehabilitación de los sistemas existentes y de instalación de sistemas y equipos de cloración y registro.

A partir de 1980 se enfatiza en los programas para la población rural hasta 300 habitantes, y para los habitantes rurales en asentamientos menores o dispersos se conciben metas de atención por instituciones agrícolas o por programas propios. En 1985 se adiciona como objetivo prioritario el aumento de la eficiencia en la utilización del agua. Los logros alcanzados hasta los años noventa permitieron incorporar objetivos más específicos como el de mejorar los servicios de agua y saneamiento de los sectores más vulnerables de las áreas rurales y de aquellos sometidos a condiciones de extrema sequía.

En materia de vivienda desde 1959 se establecieron las bases legales de desarrollo habitacional y se comenzó por una serie de medidas de amplio alcance popular como fueron la eliminación del desalojo y la rebaja en un 50% de los alquileres. La Ley de Reforma Urbana de 1960 dispuso la entrega en propiedad de las viviendas arrendadas y la indemnización a los antiguos propietarios.

Posteriormente la política de vivienda ha incorporado aspectos como la transferencia de viviendas, la construcción, remodelación y mantenimiento por esfuerzo propio y el arrendamiento de habitaciones.

Además del sustento institucional y legal la política habitacional cuenta con una base material y técnico-constructiva desarrollada por más de cuarenta y cinco años que ha ido variando desde formas artesanales, hacia la utilización del prefabricado y posteriormente hacia el uso de técnicas de bajo consumo con aprovechamiento de materias primas locales.

La estrategia actual resalta la importancia de identificar y promover acciones que permitan aprovechar mejor el suelo, mejorar los diseños y la ejecución, fomentar la industrialización de la

toman de referencia son compatibles con las de la Oficina Sanitaria Panamericana de la OMS.

construcción de viviendas y urbanizaciones, priorizar acciones emergentes de mantenimiento y rehabilitación e incrementar la participación de la población en las soluciones.

Empleo

En empleo desde los años sesenta se sitúa como objetivo básico el pleno empleo y el Estado se adjudica la misión de crear los empleos necesarios. Se incluye en la política de empleo conciliar la oferta de mano de obra con su demanda por actividades económicas y territorios, utilizando la planificación para regular la eficiencia del uso de la fuerza de trabajo.

En esta dirección, un especial tratamiento ha tenido la formación y utilización de la demanda de personal calificado. Mediante la planificación se proyecta la fuerza de trabajo calificada por niveles de enseñanza y especialidades que se requiere según los programas de desarrollo económico previstos, lo que es utilizado para definir las ofertas de continuidad de estudios de los jóvenes hacia la educación especializada. Al concluir sus estudios se les garantiza su ubicación laboral automática en empleos acordes a la calificación adquirida.

La política de empleo también incorporó el objetivo de brindar seguridad en el trabajo, protegiendo a los trabajadores contra el despido arbitrario, garantizando el descanso, con la aplicación de medidas de protección contra accidentes y de higiene laboral y con las disposiciones de seguridad social.

Asimismo, se propuso lograr equidad. Ello incluyó la creación de mecanismos para garantizar salarios iguales por igual trabajo, para mantener las diferencias salariales en un intervalo preestablecido y para evitar discriminación de género. Así, se estableció un sistema salarial centralizado y uniforme, con escala y tarifas únicas fijadas según la complejidad del trabajo y la calificación requerida para su desempeño y con un listado de cargos en los que se precisaba el contenido del trabajo y los requisitos para ocuparlo.

En el desarrollo de estos aspectos, durante los años ochenta se

comenzó a descentralizar la política de empleo a los territorios. Las Direcciones Municipales de Trabajo del Poder Popular asumen el control de los recursos laborales, y se puso en vigor el sistema de contratación directa de la fuerza de trabajo. También se contempló una cierta revitalización de la actividad por cuenta propia, entre otras medidas⁰⁷. Una característica de la política de empleo ha sido priorizar alternativas de protección de los trabajadores en etapas de contracción económica. Tal fue el caso a inicios de los años noventa.

Política Social en el período 1990- 2000⁰⁸

A partir de 1989, debido a la desaparición del campo socialista, el modelo social cubano estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación. En primer lugar, el déficit de recursos impactó severamente, en un inicio por limitaciones en los insumos para la prestación de los servicios y posteriormente el síntoma más claro de las dificultades fue el gradual deterioro de la infraestructura.

En segundo lugar, se implementó una reforma económica y algunas de las medidas macroeconómicas y otras de política económica, como la aplicación de una dualidad monetaria y el mayor espacio otorgado al mercado en la distribución tuvieron repercusiones directas en el funcionamiento de la sociedad, incluyendo la ruptura del canal de movilidad social anterior. A ello se adiciona que la crisis económica agudizó algunas dificultades del modelo social antes descrito que fueron detectadas en la segunda mitad de los años ochenta, tales como limitaciones del sistema salarial como estímulo laboral y cierto grado de igualitarismo en el acceso al consumo.

Las primeras medidas de política social adoptadas en 1990, fueron la referida a mantener a los trabajadores en sus empleos y conservarles al menos sus ingresos nominales aún en la etapa

07 Ver Los Derechos Laborales y la disciplina ante el trabajo. Ediciones Jurídicas. Editorial Ciencias Sociales. La Habana, 1984.

08 Este período caracterizado por grandes privaciones ha sido denominado como "Período Especial".

de contracción abrupta de la economía e ir realizando un ajuste gradual del empleo enmarcado en un proceso de redimensionamiento empresarial; garantizar los ingresos nominales a todos los pensionados por el sistema de seguridad y asistencia social; la decisión de trasladar la casi totalidad de los bienes de consumo disponibles al sistema de racionamiento para tratar de que la distribución fuera lo más equitativa posible; y la voluntad de preservar al máximo los programas sociales de salud y educación.

Como se puede colegir de las medidas apuntadas, éstas tuvieron el propósito de proteger de la exclusión a los distintos grupos de la población y tratar de repartir entre todos el costo social del shock externo y del ajuste que previsiblemente tendría que realizarse. Así, por ejemplo, aunque los salarios reales se deterioraron como era previsible, el impacto del shock no se concentró en un grupo de trabajadores que pudiera haber quedado desempleado.

Posteriormente, las medidas sociales mostraron una tendencia, más profunda, de adaptación hacia la búsqueda de una política social más eficiente⁰⁹. Pueden distinguirse dos etapas. Una a partir de 1993 y hasta el año 2000, en que dicha búsqueda de eficiencia, expresada explícitamente en el propósito de mantener los logros sociales a pesar de la contracción de los recursos para el desarrollo social, abarcó algunas variaciones y posposiciones en los objetivos de la política social, transformaciones en el diseño de los sistemas de prestación de servicios, descentralización, modernización y fortalecimiento de las instancias locales y nuevos matices respecto a la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de la política social.

En ese período, los objetivos de la política social en general se trataron de conservar, no obstante el elemento más revelador de que se transitaba por una nueva etapa, fue quizás observable en la política de empleo. Ésta, concebida literalmente como de ple-

09 Un análisis de este tema puede consultarse en: Colectivo de autores INIE: "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones". Revista Cuba: Investigación Económica No.1, La Habana, INIE, 1999.

no empleo y con financiamiento sólo estatal, fue variando hacia otra más flexible en que el empleo privado contó con un espacio mayor, se admitía la existencia de un cierto nivel de desempleo y se reforzaba el papel del Estado en la protección del desocupado.

El campo del empleo también es ilustrativo de las transformaciones en el diseño e institucionalización de la política. Tómese como ejemplo la aplicación de sistemas especiales de remuneración laboral en adición al sistema salarial vigente, como fórmula para dirigir el pago por resultados hacia las actividades generadoras de divisas. Así mismo, la creación de la llamada empresa empleadora encargada de negociar las condiciones de empleo, salario y seguridad social entre el trabajador cubano y el empleador extranjero, lo que evitó, en condiciones de un mercado distorsionado, que los trabajadores no recibieran una remuneración justa a la par que propició que los beneficios de la inversión extranjera pudieran tener un mayor despliegue social.

En materia de descentralización y diversificación de los agentes que hacían la política social, se aplicaron mecanismos de gestión en que la escuela y el hospital adquirieron un papel más protagónico en el control de los recursos, se iniciaron y desarrollaron programas de autoabastecimiento alimentario municipal, se descentralizó hacia las comunidades las acciones en vivienda, entre otras transformaciones. Las organizaciones sociales en la comunidad y las familias incrementan su iniciativa y participación en la revitalización y recuperación de los proyectos sociales.

Además, comenzaron a aplicarse nuevos instrumentos de financiamiento como fueron la prestación de servicios médicos a ciudadanos extranjeros, la docencia internacional de postgrado, entre otros. En sentido general se promovió el autofinanciamiento con recursos propios. Esta etapa de adecuación de la política social puede caracterizarse, en general, por la búsqueda de eficiencia y de nuevas fuentes de financiamiento.

En la segunda etapa, a partir del año 2000, la política social enfatiza, por un lado, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos de desarrollo social –a pesar de las dificultades eco-

nómicas aún existentes- al entenderse que sin trabajar en esas líneas la sociedad quedaría irremisiblemente apartada de la posibilidad de desarrollarse acorde a las características tecnológicas del mundo globalizado y no lograría los objetivos del tipo de sociedad que se ha propuesto.

Informatización

Surgen así metas de largo alcance como los de “informatización” de la sociedad y elevación de la cultura general de la población. Lo significativo es que, a pesar de las limitaciones de recursos de la economía, los nuevos programas se proponen brindarles oportunidades a todos sobre la base de aminorar los costos.

Así, por ejemplo, el programa de informatización tiene el objetivo de extender el uso de la computación desde edades tempranas y crear el potencial para que la informática pueda llegar a ser una herramienta imprescindible de la eficiencia económica, la calidad y el desarrollo. En ese propósito el Estado se responsabiliza con garantizar la enseñanza de la computación en el nivel primario de educación¹⁰, y de ampliar la red comunitaria de los llamados Joven Club para propiciar la utilización generalizada de la computación¹¹. Es de resaltar que con esa estrategia el Estado propicia que la población tenga acceso a los medios informáticos con independencia de sus ingresos, con el consecuente impacto positivo sobre la equidad.

El trabajador social

Por otro lado, la política social adopta un carácter más personalizado. Sin renunciar a su universalidad, se inician una serie de accio-

10 En el 2002 el 100% de las escuelas primarias estaba incorporado al Programa de Computación educativa, con una relación de 45 alumnos por computadora como promedio.

11 Son instalaciones para acceder a medios de computación. Existen unos 300 centros con presencia en todos los municipios del país, tienen unas 10 máquinas como promedio y una parte de ellos tiene enlace a Internet.

nes para evaluar mejor la situación del beneficiario potencial, seleccionarlo por esa vía y conocer su situación particular o su estado de necesidad, con vistas a atenderlo más adecuada y eficientemente.

Un elemento central de la nueva concepción lo constituye la institucionalización del trabajador social, cuya función es detectar y evaluar los problemas de las familias en su comunidad de trabajo. Ya se aplicó esta organización en la esfera de la alimentación para localizar a los niños hasta los 15 años con bajo peso, y en la asistencia social para adecuar la atención a los ancianos.

Surgen así un número significativo de programas que, en tendencia, irán creando las condiciones para que la política social resulte ser más focalizada, sin transiciones traumáticas y de elevado costo social. Al mismo tiempo, es de esperar que ello contribuya a aumentar la eficiencia y eficacia de la política social.

En otro orden de cosas, hay aspectos del modelo y la política económica más reciente que han impactado a la sociedad cubana en diversas esferas, pero en especial en cuanto a la equidad. Los más importantes son la dualidad monetaria y la segmentación de mercados de bienes y servicios de consumo¹².

Una aproximación a esos aspectos y los canales de transmisión de sus efectos a las familias se obtiene con el análisis del llamado modelo de ingreso-consumo, que denomina la caracterización del mecanismo de formación de los ingresos de las familias según fuentes de procedencia -laborales y no laborales-, y de las vías de acceso al consumo disponible -a cuenta del trabajo y por redistribuciones del Estado-. Ello resulta vital para comprender la eficiencia económica que puede estar asociada a la retribución por el trabajo, el grado de satisfacción de las necesidades que alcanzan los distintos grupos sociales y la equidad resultante.

12 Se ha denominado mercado segmentado a aquel, en que se forman estratos donde rigen distintas formas de acceso para los compradores y vendedores, distintas reglas de formación de los precios, se utilizan diferentes monedas para las transacciones y, en general, difieren los mecanismos para captar los márgenes que se generan.

“La Batalla de Ideas”: los nuevos programas sociales

Con el objetivo de elevar la Calidad de Vida de la población cubana a planos superiores, desde fines de 1999, está teniendo lugar en el país, la denominada “Batalla de Ideas”, consistente en un conjunto de programas que abarcan todos los aspectos que integran el Nivel y el Modo de Vida de la población.

Desde el punto de vista de su proyección e implementación, estos programas pueden considerarse una revolución conceptual en la formulación y aplicación de las políticas sociales, pues los mismos son proyectados y dirigidos por la más alta dirección del país, pero en su organización y desarrollo son fundamentales las organizaciones juveniles y muy especialmente la Unión de Jóvenes Comunistas llamada a jugar un papel protagónico en su ejecución.

Asimismo, los Programas dan una solución de continuidad a los logros de la política social del país, así como introducen nuevas ideas con vista al enriquecimiento y perfeccionamiento de las vías y métodos utilizados hasta el presente e incorporan nuevas vertientes que contribuirán a elevar a planos superiores lo ya alcanzado.

Las principales direcciones son:

- Continuar promoviendo el logro de una educación y cultura general integral a fin de preservar los valores éticos, así como defender la identidad y la soberanía nacional.
- Alcanzar una esperanza de vida saludable a niveles equivalentes o superiores a los de los países más desarrollados del mundo.
- Lograr el incremento progresivo del nivel de vida, con cada vez mayor equidad y plena igualdad de oportunidades.
- Perfeccionar el modelo social, así como el modo y estilo de vida.

- Continuar elevando la cooperación a verdaderos planos de solidaridad internacional.

Las acciones encaminadas al logro de este objetivo abarcan las esferas de la educación, la cultura y el arte, la salud, los hábitos sanos de vida, la higiene, la alimentación y el empleo, los cuales se expresan en forma de Programas Especiales de Desarrollo Social.

Cooperación con la comunidad internacional¹³

Cuba siendo un país en desarrollo, desde hace más de 45 años realiza numerosas acciones de colaboración internacional, extendiéndose la misma a más de 155 países, para ello se ha instrumentado mecanismos que permiten su control periódico, por lo que se puede aseverar que en estas colaboraciones han participado más de 230,0 mil cooperantes desde 1963 hasta el 2006.

De estas acciones internacionales se pueden destacar algunas de las más importantes como son:

- Se mantiene el apoyo a la seguridad alimentaria de países pobres con entregas de azúcar y prestaciones técnicas. Desde 1996 se han donado miles de toneladas que han sido distribuidas por el PMA a países como República Dominicana, Jamaica, Honduras, Haití, entre otros.
- Servicios de Salud, basado en el envío gratuito de colaboradores, hasta el año 2006 se realizaron en 71 países y 2 territorios de ultramar, con 37 500 colaboradores, de ellos: el 48% son mujeres.
- Ofrecer becas para realizar estudios en Cuba, al cierre del 2006 existían 49700 becarios procedentes de 91 países, de

13 Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Informe Nacional para FAO, MEP (2008). La Habana.

ellos 10047 estudian en la Escuela Latino americana de medicina (ELAM) y 2745 están matriculados en el nuevo programa de formación del médico de la familia. Además hay 8245 jóvenes de Venezuela, Timor Lester, Guinea Bissau y Tanzania que se forman junto a las brigadas médicas cubanas que laboran en esos países.

- Se continúa con los Programas de Alfabetización Universal, en la que se aportan tecnología y recursos humanos especializados, ya este programa ha tenido su implementación y resultados en Venezuela, Haití, Bolivia, Nicaragua y otros países.
- Operación Milagro, desde que comenzó en el 2004 este programa de rehabilitación visual a diferentes afecciones y enfermedades oftalmológicas, ha permitido realizar más de un millón de operaciones (incluyendo Cuba) en 32 países.
- Proyectos de Colaboración para la producción de alimentos bajo los Convenios Integrales Cuba / Venezuela para llevar a cabo de forma conjunta investigaciones y transferencia de tecnologías en la rama agropecuaria.
- Otras acciones de colaboración es la creación en el 2005 del Destacamento Henry Reeve, surgido para apoyar a las víctimas del huracán Katrina en Estados Unidos y que el Gobierno de Bush desestimó, integrado por miles de médicos, técnicos y especialistas que tienen como misión asistir en caso de graves desastres naturales o epidemias a otros pueblos, el que ya cumplió misiones en Guatemala, Pakistán y Bolivia entre otros. El total de cooperantes cubanos en esta misión es de unos 3990.
- Se mantiene en la actualidad la colaboración con Venezuela, entre otros la colaboración en los programas especiales

bolivarianos: Barrio Adentro, Misión Robinsón, Misión Ribas, Misión Sucre, Misión Vuelvan Caras; la Operación Milagros, con 100000 casos anuales; y, la inauguración de varios centros de salud en Venezuela, de diagnóstico, rehabilitación y alta tecnología, que prestaran servicios gratuitos.

Protección del medio ambiente

Finalmente, el desarrollo económico y social no puede verse desligado de la protección del medio ambiente y de la conservación de los recursos naturales. Entre estos existe una interacción mutua, por una parte, la explotación de los recursos naturales se convierte en un requisito indispensable para el crecimiento económico y para el mejoramiento de los niveles de vida de la población, y por la otra, los procesos productivos degradan la calidad del medio ambiente.

El acelerado y creciente deterioro del medio ambiente es, hoy en día, el peligro más grave que afecta a la humanidad y es éste uno de los factores que agrava las deterioradas condiciones de vida de muchos países.

Cuba reconoce en el artículo 27 de la Constitución de la República su política consecuente en relación al uso y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente al expresar que: “El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras...”

El país cuenta con un Plan de Acción Nacional en cumplimiento de la Agenda 21 adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), que le permite de forma racional y coherente propiciar un desarrollo económico y social sostenido y ambientalmente sustentable.

Las acciones específicas encaminadas a la protección del medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales con

vista a garantizar un desarrollo sostenible, son entre otras:

- Conservación de la energía y el uso de las fuentes renovables.
- Protección de las aguas terrestres.
- Conservación de la diversidad biológica.
- Protección de los recursos marinos y las áreas costeras.
- Desarrollo sostenible de la montaña.
- Lucha contra la deforestación.

III- Logros de la Política Social

Algunas características de la población.

La población cubana residente en el país al 30 de diciembre del 2006 era de alrededor de 11 millones 239 mil habitantes¹⁴. El incremento promedio anual en el decenio de los noventa fue muy bajo, de un 11.1 por 1000 habitantes y entre los años 2000 - 2006 la población prácticamente no crece¹⁵, con la particularidad de que ese comportamiento, por territorios, mostró una relativa homogeneidad en torno al valor promedio nacional, excepto en el caso de Ciudad de La Habana que en los últimos seis años ha reportado descensos del número de habitantes.

La tendencia a la contracción de la fecundidad iniciada hace

14 ONE (2006). En septiembre del 2002 se realizó un Censo de Población y Viviendas luego de transcurridos 21 años de realizado el anterior. La información que se presenta no está ajustada con las cifras definitivas derivadas del Censo de Población y Viviendas de 2002.

15 ONE (2006)

más de dos décadas¹⁶, y la propia estructura por edad de la población ha incidido en que la tasa de natalidad sea el componente del crecimiento que más haya influido sobre la dinámica.

La población se distribuye heterogéneamente por el país. En Ciudad de La Habana reside el 19,3 % del total (2168,3 miles de habitantes).

La principal característica demográfica actual de Cuba es su avanzado proceso de envejecimiento¹⁷. En diciembre del 2006 la población de 0 a 14 años sólo representa el 18,4 % del total, mientras la de 60 años y más se elevó al 15,9 %. Además, se pronostica que para el 2025 casi uno de cada cuatro cubanos tendrá 60 años o más de edad. Cinco provincias resultan las más envejecidas, entre ellas la Capital con 18 % de la población con 60 años y más de edad.

Desarrollo Humano

El Informe sobre Desarrollo Humano del 2007 - 2008 sitúa a Cuba en el lugar 51 de un total de 177 países, con lo cual queda clasificada como de Alto Desarrollo Humano, desde el 2001.

16 Alfonso J.C. (2003).

17 Estudio y datos de la Población Cubana 2006 (ONE, 2007b). Las cinco provincias son: Villa Clara (19,3 %), Ciudad Habana (18 %), Sancti Spiritus (17.6 %), Matanzas (16.4 %) y Cienfuegos (16.1%).

Tabla 2: Índice de Desarrollo Humano 2007-2008.

	<i>Índice de desarrollo humano</i>	<i>Esperanza de vida al nacer</i>	<i>Tasa de alfabetización de adultos</i>	<i>Tasa bruta de matriculación combinada</i>	<i>PIB per cápita (PPA en USD)</i>
Total mundial	0.743	68.1	78.6	67.8	9,543
Países en desarrollo	0.691	66.1	76.7	64.1	5,282
De ello América Latina y Caribe	0.803	72.8	90.3	81.2	8,417
OECD	0.916	78.3	...	88.6	29,197
Europa Central y Oriental y CEI	0.808	68.6	99.0	83.5	9,527
Ingresos altos	0.936	79.2	...	92.3	33,082
Ingresos medios	0.776	70.9	89.9	73.3	7,416
Ingresos bajos	0.570	60.0	60.2	56.3	2,531
CUBA	0.838	77.7	99.8	87.6	6,000

Fuente: PNUD. IDH 2007-2008.

Como se puede observar en cada uno de los componentes del índice Cuba muestra un desarrollo superior al de América Latina y el Caribe excepto en el nivel de ingresos per cápita, lo que indica la elevada prioridad otorgada a lo social dentro de las políticas.

Se sitúa también en mejor posición que el promedio de la región de Europa Central y Oriental y la CEI, en buena medida por su alto nivel en la esperanza de vida al nacer.

Las mayores diferencias con la OECD se producen por el bajo nivel de ingreso per cápita de Cuba respecto a esos países, lo que debe manifestarse principalmente en el mayor grado de confort, calidad de los servicios y en la mejor calidad de vida promedio de esas sociedades.

Pobreza

En una aproximación a la pobreza por los conceptos y métodos de medición más tradicionales, el tema resurge en Cuba con la crisis en la década de los años noventa. El favorable desempeño económico del período 1975-1985, la integralidad y universalidad de los programas sociales que lograron niveles muy elevados de cobertura; los resultados de desarrollo social que se fueron acumulando, observables en el nivel de los indicadores sociales; y el proceso de acercamiento de las condiciones de vida de las familias a lo largo de la Isla, sustentaron la tesis a mediados de los años ochenta de que la pobreza como problema social se había erradicado en el país¹⁸.

Sin embargo, la crisis económica de los años noventa y la reforma económica han sido procesos con impactos diferenciados sobre los grupos sociales. Durante la crisis tomaron auge actividades vinculadas a la economía sumergida; en tanto en la recuperación han sido las familias que se han logrado insertar en actividades generadoras de divisas las que han contado con mayores oportunidades. En general, las unidades familiares desplegaron diversas estrategias para contrarrestar la caída en su nivel de vida y para lograr una reinserción social, con más o menos éxito en dependencia de sus activos.

Los estudios sobre pobreza en Cuba son relativamente escasos y se reporta para los años noventa una franja de población con ingresos insuficientes. Sin embargo, esa población pobre de ingresos disfruta de una garantía de acceso a los servicios de educación, de salud y de seguridad y asistencia social que es muy elevada¹⁹.

Por consiguiente, es necesario complementar las estimaciones de pobreza de ingresos con un enfoque de necesidades básicas insatisfechas para poder arribar a valoraciones comparables con el entorno internacional.

18 Rodríguez J.L. y Carriazo G. (1983): La erradicación de la pobreza en Cuba. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.

19 Una reseña sobre pobreza en Cuba puede consultarse en Ramos M. (2003): Contribución al estudio de la pobreza. Reseña analítica para Cuba. Informe de Investigación, INIE.

Las necesidades básicas que se garantizan a toda la población incluida la de ingresos insuficientes son las siguientes:

- La adquisición de alimentos que cubren como mínimo el 50% de los requerimientos nutricionales, a precios subsidiados. Acceso a otras vías subsidiadas de alimentación por su estado de vulnerabilidad o necesidad.
- La atención permanente de un médico en la comunidad con funciones preventivas y curativas -servicios primarios- y la opción de ser remitido para recibir servicios especializados de alta tecnología disponibles en el país, todo ello gratuito.
- La atención médica mensual de la gestante y del menor de un año, incluido cualquier tipo de servicio que requiera.
- La educación básica de 9 años de estudios y la garantía de poder continuar su formación a fin de prepararse mejor para obtener un empleo, también gratuita.
- Estudios de nivel superior totalmente gratuitos.
- Adquirir la propiedad de su vivienda, a través de un sistema de pago ventajoso.

Los beneficios apuntados son superiores a los niveles considerados como críticos en la región latinoamericana para valorar un hogar en condiciones de tener necesidades básicas insatisfechas²⁰. Incluso, en la región en ningún caso es considerada como una necesidad básica a satisfacer los estudios superiores, los tratamientos médicos complejos, ni poseer la propiedad de una vivienda.

20 Un estudio completo sobre la utilidad y las aplicaciones del método de las necesidades básicas insatisfechas en América Latina para los estudios de pobreza puede consultarse en Feres, J.C. y Mancero, X. (2001)..

Por ello se señala que en Cuba existe una pobreza con protección y garantías, pues si bien existen familias con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes alimenticios y no alimenticios, al mismo tiempo disfrutaban de una protección cualitativamente superior a la que reciben los pobres latinoamericanos, a través de la garantía de acceso a servicios gratuitos y subsidiados que no son clasificables como mínimos. Las transformaciones que representan los nuevos programas sociales en la dirección de brindar servicios más personalizados y enfocados hacia los que más lo necesitan permiten suponer que esa distinción se acentuará.

Desigualdad

La desigualdad de ingresos es también para la sociedad cubana un tema emergente en los noventa. Aún así, la población cubana sigue siendo la de menor desigualdad en América Latina y el Caribe.

Los estimados disponibles de la desigualdad de ingresos monetarios, medida por el coeficiente Gini la situaron en 0,38 para la zona urbana en el período 1996-1998.

Tabla 3 Coeficiente de Gini para los ingresos monetarios. Zona urbana.

Bolivia	Colombia	Cuba	Ecuador	Panamá	Uruguay
0,51	0,56	0,38	0,52	0,54	0,44

Fuente: Panorama social de América Latina 2002-2003 CEPAL, Ferriol (2001).

El principal factor asociado a la mayor desigualdad de ingresos monetarios es poseer una fuente estable de ingresos en divisas. Ello responde a que algunos bienes de consumo esenciales –como los artículos de higiene y limpieza personal, entre otros-, sólo se ofertan en el mercado racionado –en cantidades insuficientes- o en el mercado en divisas, por lo que aquellas familias sin ingresos frescos en esta moneda deben asimilar el incremento de precios que supone la adquisición de la divisa en el mercado monetario.

Sin embargo, la consideración de las transferencias del gobierno

en alimentación, educación, salud, seguridad y asistencia social, así como otras –también de alimentos- provenientes de familiares y amigos, contrarrestan la desigualdad de ingresos monetarios primarios.

Empleo

La eliminación del desempleo como ya se ha explicado es un objetivo de primer orden dentro de la política laboral cubana y se logró en el 2006 una tasa de desocupación de sólo un 1,9 %. Ese nivel de desocupación es bajo si se compara internacionalmente. En la Tabla 4 se puede observar la tasa de desocupación de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Tabla 4 Tasa de desocupación 2006. (por ciento de la población activa)

<i>País</i>	<i>Tasa</i>	<i>País</i>	<i>Tasa</i>
OCDE	6,0	Japón	4,1
Noruega	3,5	Reino Unido	5,3
Suecia	7,0	Francia	9,4
Australia	4,9	Alemania	8,4
Estados Unidos	4,6	Italia	6,8
Canadá	6,3	España	8,5

Fuente: PNUD, IDH 2007- 2008.

En cuanto al subempleo, éste creció en los años de crisis económica al decidirse mantener en la ocupación a los trabajadores estatales al contraerse la actividad productiva, situación que ha variado en la medida que la economía se ha ido recuperando, pues las empresas estatales se reestructuran y se han creado nuevas ofertas de trabajo.

La política de pleno empleo que se despliega aún en condiciones económicas difíciles de escaso crecimiento, se ha reflejado también en cierto retardo en el incremento de la remuneración real de algunos grupos de trabajadores con consecuencias en la

productividad del trabajo y la fluctuación laboral.

Se están desarrollando un grupo importante de programas de empleo. Unos consisten en la recalificación o la elevación de la escolaridad de la población desocupada o disponible por reestructuración empresarial. Se trata, en esencia, de realizar una inversión educativa cuyo retorno económico no será necesariamente en el corto plazo. Es el denominado “empleo de estudiar”, que constituye una inversión en conocimiento y en la perspectiva constituirá el recurso más valioso.

Otros Programas crean nuevos empleos asociados a la propia política social. Así, todos los nuevos servicios que se despliegan en asistencia social, la extensión de la enseñanza de computación, la municipalización de la enseñanza universitaria y otros programas educativos, de salud y cultura, entre otros, han creado un número considerable de empleos en los últimos años.

El Curso de Superación Integral, es uno de los programas que mayor impacto social ha tenido en los jóvenes, la familia y la comunidad cuyo objetivo es incorporar al estudio a los jóvenes entre 18 y 29 años que no estaban trabajando ni estudiando. Con este curso se ha creado un nuevo concepto; el empleo de estudiar.

En este tipo de curso los estudiantes que al abandonar los estudios tenían 9no grado, estudian para alcanzar el 12mo y a los que alcanzan el nivel de bachilleres, se les posibilita continuar estudios en la Educación Superior. Los que desean incorporarse a trabajar están en mejores condiciones para optar por un empleo.

En otro de los programas de esta esfera, se forman trabajadores sociales, los que están llamados a brindar en la comunidad una asistencia social personalizada detectando y conociendo todos y cada uno de los problemas que pueda tener los ciudadanos que están en su radio de acción.

Estos trabajadores sociales ya han realizado importantes trabajos como la atención personalizada de la seguridad social a los jubilados que viven solos y la medición y pesaje de 2,5 MM de niños de los cuales, como resultado del diagnóstico, unos 96 mil reciben ayuda alimentaria especial.

Incorporación de la mujer

Un aspecto en que se han obtenido resultados notables en Cuba es el referido a la incorporación de las mujeres a la vida económica activa; el Informe sobre el Desarrollo Humano del 2007 - 2008 situó a Cuba entre los países del mundo de mejor índice de participación de la mujer. Las mujeres en el 2007(ONE 2007) representan:

- El 65% del total de los graduados universitarios.
- El 67 % del total del personal docente frente al aula.
- El 56.7 % del total de los médicos del país.
- Más del 55% de los fiscales y el 49% de los jueces profesionales y alrededor de un tercio de los que laboran en la industria.
- El 38.3% del total de dirigentes.
- El 38 % del total de ocupados en la economía.
- De los 199 centros de investigación científica 48 son dirigidos por mujeres.
- El 43.32 % de los 614 diputados a la XI legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular (2007 – 2012) son mujeres.
- Decenas de miles de mujeres han cumplido misiones internacionalistas en muchos países del mundo, como la colaboración médica que llevan a cabo en África, Centroamérica y el Caribe.

Seguridad y Asistencia social

En el año 2006 el sistema de seguridad y de asistencia social protegió a 2,1 millones de personas que representaban el 18,8 % de la población.. El proceso de envejecimiento de la población determina que sea la jubilación laboral el principal factor de crecimiento de los beneficiarios de este régimen. Otros factores que han ganado peso recientemente son la maternidad –al incrementarse a un año el período de licencia pagada con que cuenta la madre para cuidar al hijo-, los estipendios a estudiantes y la recalificación de trabajadores –asociados a los nuevos programas sociales.

El régimen de asistencia social protege al núcleo familiar ante el estado de necesidad, cuando carece de parientes obligados a dar la protección, o que aún teniéndolos se encuentren imposibilitados para ofrecer ayuda.

Existen programas sociales dirigidos a prestar servicios comunitarios al adulto mayor, a brindar trabajo a madres solas, a atender menores en desventaja social, a proveer una atención integral a personas discapacitadas y a atender otros grupos vulnerables.

Aunque los ingresos del sistema de seguridad social han aumentado continuamente y el gobierno ha dado prioridad a este sector, la evolución reciente de los gastos refleja ya la elevación continua de su costo como consecuencia del proceso de envejecimiento, y de los nuevos requerimientos de la política social. Esta política, que tiene como objetivo el aumento de la protección social, demandará nuevos recursos financieros, por lo que la sustentabilidad económica del sistema es el principal reto a enfrentar.

Alimentación

La crisis económica por la que transitó el país a inicios de la década de los años noventa, repercutió negativamente y en magnitud muy aguda en la disponibilidad de alimentos, producto del abrupto descenso de la capacidad importadora y la vulnerabilidad derivada

de la elevada dependencia externa de dicha disponibilidad²¹.

La manifestación más palpable de la crisis la constituyó la aparición de una neuropatía epidémica, que tuvo su punto máximo en el primer trimestre de 1993, que afectó predominantemente a la población adulta de 25 a 64 años.

En la etapa 2000-2006 el volumen global de alimentos disponibles para el consumo se recuperó, alcanzando en el 2006 el equivalente a los niveles de aporte nutricional promedio recomendados²² para la población cubana. El aporte energético en ese año excedió la normativa en casi un 37 %, el aporte de proteínas un 16.8 %, pero en grasas la disponibilidad sólo representó el 66 % de la recomendación. En este último caso, debe precisarse que las recomendaciones se encuentran en un proceso de actualización, teniendo en cuenta la situación de sobrepeso y obesidad que se presenta en la población.

Tabla 5: Aporte nutricional de la disponibilidad de alimentos

Evaluación nutricional	U.M.	Recomendación	2000	2003	2006
Energía	Kcal	2400	3007	3241	3290
Energía	Kcal	2400	3007	3241	3290
Proteínas	gr.	72	70.2	81.8	84.1
Grasas	gr.	75	55.9	44.8	49.8

Fuente: Recomendación (INHA): En el presente se encuentran en proceso de actualización e Informe Cumbre de Alimentos 2008: los años 2000, 2003 y 2006, según Hojas de Balance FAO.

21 En el esquema de integración de Cuba con los países exsocialistas, prevaleciente antes de la crisis económica de los años noventa, el país exportaba principalmente azúcar y obtenía la capacidad de compra de los otros alimentos.

22 Las recomendaciones nutricionales promedio son las cantidades de macronutrientes y micronutrientes que deben ingerirse según criterios médicos, para satisfacer los requerimientos fisiológicos, realizar una actividad normal y conservar la salud la totalidad de una población. Incluye un margen de seguridad para compensar la diversidad de hábitos alimenticios.

Son dos los factores directos que determinaron la escasez de alimentos para el consumo. El primero, la limitada y desigual recuperación de las producciones agropecuarias e industriales. El segundo factor es el déficit crónico de divisas con el que funciona la economía que limita la capacidad importadora.

El resultado más destacable en la seguridad alimentaria cubana es la garantía de acceso que posibilita, al distribirse una parte importante de las disponibilidades de alimentos por criterios sociales. En el 2006 se estima un acceso a la disponibilidad, mediante los canales subsidiados por el Estado de un 64,1 % de energía calórica y el 62.7 % de las proteínas.

Estos canales de distribución aún son necesarios ya que hasta la fecha han existido factores que han hecho inestables los suministros de alimentos tales como: las limitaciones en las fuentes de ingresos en divisas y materiales para la producción agropecuaria e industrial, las posibilidades para el mantenimiento y desarrollo de estos sectores y el logro de una oferta estable y sostenida en los restantes mercados de acceso de la población.

La alimentación ha sido y sigue siendo un tema priorizado en Cuba. La política aplicada y los mecanismos utilizados para su implementación evidencian que el gobierno se ha hecho efectivamente responsable de garantizar a todos los cubanos un nivel de alimentación, aún en las condiciones económicas más difíciles.

Hay éxitos que mostrar. En especial puede catalogarse de sorprendente el hecho de que se lograra evitar la exclusión de grupos de la población de menores ingresos, en circunstancias en que la disponibilidad global de alimentos era crítica, repartiendo de esa manera el ajuste económico entre todos los ciudadanos.

Con el propósito de incorporar, progresivamente, mejoras desde el punto de vista nutricional a la dieta de la población en su conjunto, territorios seleccionados y segmentos de la población que así lo requieren se ha implementado un programa que asegura el incremento de las entregas normadas y el enriquecimiento nutricional de determinados productos, que comprende las vertientes y acciones siguientes:

- Reforzamiento alimentario a grupos específicos de población.
- Comprende niños con bajo peso, enfermos de fibrosis quísticas, embarazadas a partir de la semana 14 y madres lactantes hasta 6 semanas.
- Fortificación y mejoramiento de la calidad de los alimentos para toda la población.
- El objetivo de este conjunto de acciones está dirigido al mejoramiento progresivo de la calidad de la alimentación de la población, al adicionarle a los mismos determinados elementos necesarios a la dieta, como son: la yodación de la sal; el enriquecimiento de las compotas con hierro y vitamina C; el enriquecimiento de la harina de trigo con hierro y complejo B; incrementar el contenido de carne en el picadillo de soya del 30 al 40% y envasar en bolsa de polietileno; y, mejorar la fórmula para el pan incrementando la grasa al 2%, incorporando el mejorado, así como reduciendo el azúcar a un 2%; fortificación del yogurt de soya con calcio.
- Acciones destinadas a niños y jóvenes del Sistema Educativo.
- Considera el reforzamiento alimentario de los alumnos del Sistema de enseñanza general e incluye suplemento alimentario para estudiantes internos y seminternos; merienda para estudiantes de secundaria, con vista a implantar la doble sesión; mejoramiento de la dieta del estudiante mediante el suministro de hortalizas; refresco instantáneo con calcio para alumnos internos; entre otras.

Salud

El estado de salud de la población cubana compara favorablemente con el de la región y en diversos indicadores se encuentra al nivel de país desarrollado. Aún en los años noventa los resultados en salud se lograron mantener, gracias a la alta prioridad que dentro de la política social tuvo el sector. El Informe sobre desarrollo humano del PNUD muestra el elevado compromiso con la salud que existe en Cuba al comparar un grupo de indicadores.

Tabla 6: Indicadores seleccionados relacionados con política de salud 2007-2008. (por ciento)

	<i>Población con acceso a fuentes de agua mejorada</i>	<i>Niños de un año inmunizados contra tuberculosis</i>	<i>Niños de un año inmunizados contra sarampión</i>	<i>Partos atendidos por personal especializado</i>
Total mundial	83	83	77	63
Países en desarrollo	79	83	74	60
De ellos América Latina y Caribe	91	96	92	87
OECD	99	92	93	95
Europa central y oriental	94	95	97	97
Ingresos altos	100	87	93	99
Ingresos medios	84	90	87	88
Ingresos bajos	76	77	65	41
Cuba	98	99	98	100

Fuente: PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2007 – 2008.

La esperanza de vida al nacer es de 77.7 años en el 2005, que se desglosa por sexos en 79.8 años para los hombres y 75.8 años, para las y mujeres²³.

La mortalidad infantil durante el 2006 representó 5,3 por cada

1000 nacidos vivos. Este indicador en el año 1958 ascendía a 60 muertes por cada mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad del menor de 5 años fue 7.1 por cada mil nacidos vivos en el 2006, siendo la principal causal de estas muertes los accidentes²⁴.

Otro indicador que refleja la prioridad de la salud en la política social es el índice de habitantes por médico que asciende a 158 en el 2006. Este indicador es el mayor registrado en los países de desarrollo humano alto.

Cuba muestra un cuadro epidemiológico similar al de los países desarrollados. Las principales causas de muerte se corresponden con enfermedades crónicas no transmisibles. Las cinco causas de muerte que predominan son, las enfermedades del corazón, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, la influenza y neumonía y los accidentes. Estas causas explican el 73.6 % del total de defunciones en el 2006.

Hasta la fecha el país ha logrado la eliminación de 6 enfermedades prevenibles por vacunas, las cuales antes de 1959 constituían un grave problema de salud; entre ellas, la poliomielitis, el sarampión, la tos ferina, y la rubéola.

El Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), es considerado una epidemia en un estadio lento en Cuba, debido a la baja prevalencia en grupos de alto riesgo. Las personas detectadas como seropositivas al VIH, son atendidas por el Programa de Control y Prevención del VIH/SIDA y el sistema de Vigilancia Epidemiológica de las unidades hospitalarias. La incidencia de SIDA durante el año 2005 ascendió 25.1 casos por millón de habitantes.

Como ya se mencionó el país brinda una cooperación a los países del Tercer Mundo, contribuyendo con recursos humanos a paliar y resolver los graves problemas sanitarios de Centroamérica, el Caribe y África. Actualmente abarca 21 países, entre los cuales se destacan: Guatemala, Haití, Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Gambia, Honduras, Ghana, Guinea Ecuatorial, Namibia, Zimbabue, Cambodia, Guinea Bissau y Burundi.

24 Anuario Estadístico de Salud 2006

Adicionalmente, una nueva idea de colaboración con América Latina, Asia y África en lo que se denominó el Programa Integral de Salud, fue la Escuela Latinoamericana de Medicina, Tiene como misión formar los futuros doctores que sustituirán a los integrantes de las brigadas médicas cubanas que brindan sus servicios en 18 naciones tercermundistas.

Educación

Con el desarrollo del capital humano, el país se ha propuesto avanzar en el plano económico y alcanzar aceleradamente un desarrollo social sin precedentes. En esta esfera se desarrolla un amplio espectro de programas, que se complementan entre sí, con los objetivos siguientes:

- lograr una mayor formación integral de los niños y los jóvenes.
- creación de alternativas para garantizar la continuidad de estudios de toda la población.
- lograr el completamiento y la estabilidad del personal docente
- crear condiciones materiales en los centros para el mejor desempeño de los servicios educacionales.

Para el logro de éstos objetivos se introducen recursos audiovisuales, y con ello se han electrificado la totalidad de los centros educacionales que carecían de estos servicios situados en los lugares más intrincados; se abrió un canal de televisión que beneficia a 7 millones de personas en todas las capitales de provincia, y ha permitido rescatar las clases de Educación Musical y Educación Plástica para la primaria; se renuevan las bibliotecas escolares y centros de documentación pertenecientes al sistema nacional de

educación con el objetivo de desarrollar los hábitos de lectura y consecuentemente elevar la cultura de niños y jóvenes, así como revitalizar el Sistema de Información para la Educación.

Otro propósito es proveer a los niños de primaria, de tres veces más conocimientos de los que hoy alcanzan, llevando las aulas de ese nivel de enseñanza a 20 alumnos, posibilitando de este modo la atención a los escolares con una mayor precisión y calidad.

Otro objetivo ha sido extender el uso masivo de la computación desde edades tempranas y convertir a la informática en una herramienta imprescindible de la eficiencia económica, la calidad y el desarrollo. A partir del programa de informática, para facilitar el acceso de toda la población, se completó la red nacional de Joven Clubs llevándola a todos los municipios del país.

Se creo la Universidad de Ciencias Informáticas, con el objetivo de que progresivamente las producciones intelectuales sean un renglón importante de exportación.

La transformación más radical en el sector educacional, la constituye el programa para el perfeccionamiento del nivel de secundaria básica. En la nueva concepción, cada profesor atenderá grupos no mayores de 15 alumnos. Para ello se forman 30 mil jóvenes como profesores integrales de secundaria básica, los cuales se preparan para impartir todas las asignaturas y transitar con sus alumnos durante los tres años de este nivel de enseñanza. En estos momentos abarca una matricula de alrededor de medio millón de alumnos.

La constitución de más de 700 Sedes Universitarias Municipales para garantizar la continuidad de estudios a los jóvenes egresados de los programas emergentes ha permitido la presencia de la universidad en territorios y localidades, las cuales con un pequeño equipo de trabajo y sus profesores adjuntos, han tenido gran impacto en las comunidades en un corto tiempo.

El Informe sobre desarrollo humano del 2007 - 2008, brinda indicadores relativos al estado de la educación por países en adición a los resultados en alfabetización antes apuntados: tales como la Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años y la Tasa neta de escolarización en primaria, en los cuales Cuba muestra una

situación muy favorable en materia de educación de la población.

En cuanto a la calidad de la enseñanza, Cuba fue el país que obtuvo los resultados más altos a nivel regional en un estudio internacional realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la UNESCO, durante 1997.

En los años más recientes, la elevación de la calidad constituye un objetivo estratégico del Sistema y se materializa en los diversos programas que se están desarrollando como parte de elevar la cultura general integral de la población.

Con respecto a la formación de profesionales de nivel superior, se promueve, que la formación de personal calificado se corresponda con el nivel previsible de crecimiento de la demanda de mano de obra de la economía. En el 2006 / 07 la matrícula inicial ascendió a 658.1 miles de estudiantes, que representa 4,6 veces la habida en el curso 2001 / 02; siendo la participación de las mujeres de un 65 % del total. (ONE, 2006)

Cultura y Arte

El sector cultural está inmerso en propiciar un clima favorable para la creación artística y literaria, así como para obtener un aumento de la producción, promoción y circulación de los productos y servicios culturales. De esta manera la población podrá alcanzar un mayor grado de apropiación de los valores de la cultura nacional y universal, participar activamente en la vida cultural y así lograr avances en la preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural.

Con este propósito se han realizado las acciones siguientes:

- Formación de Instructores de Arte hasta alcanzar en el 2012 unos 30 mil.
- Incrementar la producción de Dibujos Animados con vista a la formación y transmisión de valores revolucionarios y patrióticos.

- Ampliar a todas las provincias la enseñanza artística, incluyendo la de Artes Plásticas mediante la apertura de 17 escuelas y las nuevas capacidades en la Escuela Nacional de Balet.
- La extensión de la tradicional Feria del Libro a todo el país la cual ha tenido un extraordinario impacto cultural, social y político.
- La oferta a la población de la Biblioteca Familiar prevista para poner en manos de la población una muestra con lo mejor de la literatura cubana y universal.
- Las Mesas Redondas, difundidas por la televisión, que junto a las Tribunas Abiertas constituyen un excepcional instrumento de lucha.
- La Universidad para Todos, constituye un programa nacional de enseñanza complementaria al sistema educacional que proporciona conocimientos indispensables para la vida.
- Las Salas comunitarias de televisión, en los lugares más intrincados del país, y los Video Clubs en los municipios, repercuten favorablemente en la formación y en la calidad de vida de la población.

Deporte

El desarrollo del deporte contribuye al bienestar y al honor de los pueblos. La Escuela Internacional de Educación Física y Deportes fue creada con el objetivo de lograr una universidad de referencia mundial en la formación de profesionales para la educación física y el deporte, cuyo valor esencial sea la solidaridad humana y los prepare para transformar esta educación en sus países. La escuela está conformada por estudiantes de África,

Asia, América Latina y el Caribe, pero el grueso de la matrícula proviene del continente africano.

Otro objetivo es la creación del Polo Científico del Deporte que transita por la acreditación del Laboratorio Antidoping y la ejecución de la Clínica del Deporte, con vista a garantizar la excelencia en los servicios científico- técnicos especializados, la investigación y la docencia médica postgraduada. El Laboratorio Antidoping recientemente fue acreditado por el Comité Olímpico Internacional con lo cual se convierte en el No. 29 a nivel mundial.

Desde el 2002 se celebra la Olimpiada Nacional del Deporte cubano cada dos años. En la primera Olimpiada tuvo lugar un hecho sin precedentes que fue la Simultánea Gigante de Ajedrez en la Plaza de la Revolución con la participación de 11320 tableros, record mundial en este tipo de eventos.

Vivienda

Como otra premisa de la estrategia de desarrollo del país, en la Constitución de la República de Cuba se inscriben los principios y compromisos básicos del derecho a la vivienda, estableciéndose que el Estado trabaja para asegurar que no haya familia sin una vivienda confortable.

Con el objetivo de iniciar la solución al problema habitacional que enfrentaba el país, en 1959 se adoptan un conjunto de medidas encaminadas a iniciar un proceso de transformación de la situación existente con la vivienda.

- En 1959, se dictó la ley de Rebaja de Alquileres, la cual redujo éstos entre el 30 y 50 %.
- En octubre del 1960, se promulga la Ley de Reforma Urbana, en la cual se establece que cada familia que pagaba alquiler llegaría a obtener su propiedad, al considerarse el mismo como una amortización y fijó el monto del alquiler de las nuevas viviendas en un 10 % del ingreso familiar.

- Mediante la La Ley General de la Vivienda, de 1998, se establecen las normas y procedimientos para asegurar el acceso a la vivienda, independientemente del nivel de recursos económicos.

El balance general de la situación del sector de la vivienda muestra que la política emprendida desde 1959 tuvo un impacto social positivo. Baste mencionar, que en el período 1959 - 2002 mientras la población se incrementaba en un 60%, el fondo de viviendas crecía en más de un 80%. Las viviendas en mal estado disminuyeron de un 47% a un 13% en las zonas urbanas y de un 75% a un 30% en las zonas rurales²⁵.

En esa etapa, más de un millón de nuevas viviendas, incluidas las de reposición, se incorporaron al fondo habitacional, en un ritmo de construcciones que fue creciendo gradualmente hasta alcanzar entre 30 y 50 mil viviendas por año y que se vio severamente restringido ante el deterioro de la situación económica en los últimos años.

El crecimiento del fondo habitacional responde no sólo a la incorporación de nuevas viviendas, sino también a la creación de nuevas capacidades habitables, mediante desgloses, ampliaciones y construcciones en azoteas, realizados por la población. En el 2002 existían 3,5 millones de viviendas (CENSO, 2002).

En hacinamiento, el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)²⁶ y otros estudios, señalan que en la mayor parte de la región de América Latina y el Caribe se asume como umbral crítico, la cifra de más de tres personas por cuarto, dejando abierta la opción “según se considere más apropiado en cada caso”, de seleccionar si se refiere sólo a los dormitorios o además a otros espacios disponibles, con excepción de la cocina, baños, pasillos y garaje.

En el caso de Cuba, el Censo de Población y Viviendas de 2002 dio como resultado que el número de personas que duerme

25 Gomila González Salvador (2003): Política y Estrategia Habitacional. La experiencia cubana, Instituto Nacional de la Vivienda.

26 Féres J. C. y Mancero, J. (2001).

en una misma habitación era, como promedio, de 1,34, por lo que, en términos generales, no puede hablarse de la existencia de hacinamiento.

En lo que se refiere al estado de conservación de las viviendas, los resultados son en sentido general, menos satisfactorios. La insuficiencia de intervenciones para la conservación y rehabilitación del parque habitacional provocaron su deterioro progresivo, de manera tal que a principios de 2004, el 61% de las viviendas había clasificado en buen estado técnico, 1,93 millones de inmuebles, y el 39% en estado regular y malo.

Financiamiento de la política social.

Prioridad del gasto público.

El monto real de gastos de carácter social –a precios de 1997- tuvo una dinámica ascendente de 8,6% promedio anual entre 2001 y el 2006. Este elevado crecimiento en el marco de un Producto Interno Bruto cuyo dinamismo fue de 7.0 % en 2001-2006 demuestran la prioridad concedida a la esfera social en esos años. En la Tabla se compara la magnitud relativa del gasto con los países de América Latina. Resalta que el esfuerzo para dedicar ese monto a lo social –en términos de porcentaje del PIB- es muy superior al de todos los países de la muestra²⁷.

27 Ese resultado se obtiene a partir de considerar en el cálculo del PIB el gasto social y su valor agregado en condiciones mercantiles y no solo por el gasto para la provisión de los servicios sociales gratuitos, predominantes en el caso de Cuba (MEP, 2003).

Tabla 7: Gasto social como porcentaje del PIB. 2002-2003^a

País	% del PIB	País	% del PIB
Argentina	19.4	Colombia	13,5
Uruguay	20.9	Perú	8,0
Brasil	19.1	Bolivia	13.6
Chile	14.8	Rep. Dominicana	7,4
Panamá	17.3	Paraguay	9.0
Costa Rica	18,6	Ecuador	5.7
Cuba	29.2	Guatemala	6,5
México	10.5	El Salvador	7.1
Venezuela	11,7	Honduras	13.1
América Latina y el Caribe^b	13.1	América Latina y el Caribe^c	15.1

a) Sobre la base de información proveniente de la base de datos de la Comisión. Las cifras están actualizadas al segundo trimestre del gasto 2005.

b) Promedio simple, excepto El Salvador; c) Promedio ponderado, excepto El Salvador.

Fuente: CEPAL (2006)

No obstante, lo positivo que resulta el financiamiento creciente dedicado a la política social, éste ha tenido una dificultad derivada de la existencia de dualidad monetaria. El grado de centralización que prevalece en la circulación de la divisa acota, en la práctica, la descentralización implantada para el financiamiento corriente en moneda nacional.

IV. Cuba: experiencia y realidad

La experiencia cubana se ha caracterizado por situar el desarrollo del hombre en el centro de sus propósitos, por desplegar un camino propio en ocasiones inédito, y por obtener resultados sociales que admiran los amigos del proceso socialista que se despliega, y sorprende a los enemigos que tratan de desvirtuarlo u ocultarlo.

Es contrastante, los resultados que se han alcanzado, en medio de las ingentes dificultades que la Revolución cubana ha tenido que atravesar producto de los incesantes planes por destruirla, de nueve administraciones estadounidenses y la atroz política de bloqueo²⁸ sostenida casi desde el mismo comienzo de la Revolución, con la realidad que hoy exhibe el resto del llamado Tercer Mundo, cuyos indicadores, lejos de mejorar, se han ido degradando por la política neoliberal aplicada en las últimas dos décadas.

El hecho real es que Cuba se ha situado en la avanzada del desarrollo social de la región latinoamericana y caribeña y del mundo en desarrollo en general.

Una lección muy importante ofrece el caso cubano, y es la certeza de cuánto se puede hacer con pocos recursos, y en ese sentido constituye un ejemplo para la comunidad internacional. Ello ha sido posible en última instancia por el compromiso del Presidente Fidel Castro con el desarrollo humano de la población. El capital humano y la práctica de la solidaridad internacional se conciben como dos pilares que impulsan el desarrollo económico y social del país.

La política social cubana en los años noventa se ha visto sometida a los mayores retos y se ha ido adecuando a las nuevas condiciones económicas y sociales, no sólo para conservar los resultados satisfactorios anteriores sino con objetivos de aumentar la calidad de la atención a la población y crear condiciones que en perspectiva contribuyan al desarrollo del país.

En el ámbito económico, se han mantenido limitaciones de recursos y otras afectaciones provocadas por el desempeño de la economía internacional y por dificultades internas que limitan el crecimiento. En esas condiciones la dinámica acelerada de recursos públicos dedicados a la política social evidencia que permanece la concepción de que el desarrollo social es condición necesaria al desarrollo. También se observa que la búsqueda de eficiencia en la po-

28 El costo del bloqueo hasta el 2006, se estima en 89,234.6 MMUSD. Informe de Cuba al Secretario General de Naciones Unidas sobre la Resolución del bloqueo a Cuba.

lítica social se ha convertido en eje central de las transformaciones.

Por otra parte, la emergencia de problemas de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad han obligado a que la política social tenga en cuenta en mayor medida que antes las diferenciadas situaciones de los beneficiarios potenciales y a que los beneficios lleguen en mayor medida a los más necesitados. A ello se añade el impacto del acelerado proceso de envejecimiento de la población que introduce nuevos desafíos a las acciones sociales.

Ambos elementos, déficit de financiamiento y necesidad de focalizar los beneficios sin abandonar la universalidad de la atención, han determinado que la política social haya continuado desarrollándose de modo creativo y cada vez más integral. El análisis de los nuevos programas sociales en ejecución a partir del año 2000 apunta líneas muy promisorias sobre cómo proceder para que se potencien las acciones y los resultados excedan las posibilidades financieras.

Una serie de características de la sociedad cubana coadyuvan a que sea posible la aplicación de una política social como la descrita.

En primer lugar, tal cual se apuntó se cuenta con la voluntad política del gobierno sin la cual poco se puede lograr. A ello se añade el compromiso colectivo con la realización de un proyecto social, el elevado desarrollo social alcanzado previo a la crisis económica de los noventa, y la solidaridad que caracteriza a la población, todo lo que se convirtió en una fortaleza para contrarrestar las severas dificultades.

En segundo lugar es una sociedad con un elevado grado de institucionalidad, organizada, con capacidad de controlar, evaluar los resultados con criterios científicamente fundamentados, y monitorear las situaciones locales; que cuenta con un sistema de estadísticas económicas y sociales suficientemente desarrollado.

En tercer lugar, en la aplicación de las medidas sociales participan de conjunto el gobierno, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas y las familias.

Sin embargo, para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere, además de la vía social, lo-

gar avances en las condiciones económicas pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social. Por eso se ha apostado a que el crecimiento del capital humano y de la solidaridad permitirá obtener el crecimiento económico requerido.

La experiencia y la realidad de Cuba demuestra que es un evento único en el mundo, pues a partir de las condiciones de subdesarrollo tercermundista y bajo el acoso del país más poderoso de la tierra ha logrado resultados sociales sólo comparables con los de países desarrollados.

Bibliografía

ALFONSO, J. C. Cuba: de la primera a la segunda transición demográfica: el descenso de la fecundidad. In: SEMINARIO LA FECUNDIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2003, Santiago, **Anais...** [S. l.: s. n.], 1992.

BIANCHI, A. La CEPAL en los años setenta y ochenta. In: SEMINARIO DE LOS 50 AÑOS DE CEPAL, 2001, Santiago, **Anais...** [S. l.: s. n.], 1992.

CASTIÑEIRAS, R. Calidad de vida y desarrollo social en Cuba. **Revista Cuba Socialista**, La Habana, n. 2, 2004.

CEPAL. **La protección social de cara al futuro**: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago: [s.n.], 2006.

FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2003. (Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos).

FERRIOL. A. Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones. **Cuba**: investigación económica, n. 1, La Habana, enero/marzo 1999.

GOMILA, S. **Política y estrategia habitacional**: la experiencia cubana. La Habana: Instituto Nacional de la Vivienda, 2003.

GONZÁLEZ, A. Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los noventa. **Cuba**: investigación económica, n. 3, La Habana, 1995.

ILAS. **Currents of Change**: globalization, democratization and institutional reform in Latin American. Stockholm: Stockholm's University, 2002.

INHA. **Evolución de la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población cubana entre 1989 y 1997**: situación actual y perspectivas en el mediano plazo. La Habana: [s. n.], 1998.

LOS DERECHOS laborales y la disciplina ante el trabajo. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1984. (Ediciones Jurídicas).

MEP. **La medición del PIB en Cuba**. La Habana: [s. n.], 2003.

_____. **Seguimiento de la aplicación del plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación**: La Habana: [s. n.], 2008.

MINSAP. **Anuario estadístico de salud**. La Habana, 2006.

MORALES, A. **La seguridad social en Cuba**: realidades y retos. La Habana: Ed. Política, 2004.

ONE. *Anuario estadístico de Cuba 2006*. La Habana, 2007.

_____. **Estudios y datos de la población cubana 2006**. La Habana, 2007.

_____. **Encuesta socio-económica de los hogares 2006**. La Habana, 2007. 159 *La cuestión social y las políticas sociales en Cuba*, *Vitória*, v. 1, n. 1, p. 123-159, jul./dez. 2009

OREAL; UNESCO. **Estudio Internacional para evaluar la calidad de la educación**. Paris, 1999.

PEÑATE, O. **Orden económico y seguridad social**: el futuro de la seguridad social en América Latina, Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix, 2007.

PÉREZ, V. Ajuste económico e impactos sociales: los retos de la educación y la salud pública en Cuba. **Cuba**: investigación económica, n. 1, La Habana, 2000.

PNUD. **Informe sobre el desarrollo humano**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2007.

RAMOS, M. **Contribución al estudio de la pobreza**: reseña analítica. La Habana: INIE, 2003.

RODRÍGUEZ J. L.; CARRIAZO G. **La erradicación de la pobreza en Cuba**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1983.

RODRÍGUEZ, J. L. **La economía cubana**: algunos problemas actuales y perspectivas. In: CONGRESO INTERNACIONAL LASA, 17., 1992, Los Ángeles, *Anais...* [S. l.: s. n.], 1992.

QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Berenice Rojas Couto^{80*}

Tiago Martinelli^{81}**

O mundo contemporâneo tem apresentado inúmeros desafios para quem trabalha no campo das políticas sociais e as compreende a partir da ótica de mecanismo de inclusão e de defesa de direitos construídos através da disputa, por parte das classes subalternas, pela apropriação do excedente de capital. Em um contexto onde a acumulação prescindiu do trabalho vivo e o capital se reproduz na esteira da financeirização, a questão social⁸² agudiza-se e coloca novos e grandes desafios ao enfrentamento das seqüelas dessa nova forma de estruturação do capital.

Um desses grandes desafios é pensar a inserção de parcela sig-

80 Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), professora da Graduação e da Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social (PUCRS). Integrante do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (Nepes). Autora do livro *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?*, em sua terceira edição (2008) pela Editora Cortez. E-mail: berenice.couto@pucrs.br

81 Assistente Social, Doutor em Serviço Social, professor e coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq Sistemas de Proteção Social e Fronteiras na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Integra o Grupo de Pesquisa do CNPq em Proteção Social e Direitos Sociais, junto ao Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: timartinelli@yahoo.com.br

82 Questão social aqui apreendida como forma de desigualdade social e também como forma de resistência da classe trabalhadora frente a todas as formas de opressão colocadas pela sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2001).

nificativa da população que, por estar fora do processo tradicional produtivo, é levada a buscar, no campo das políticas sociais, elementos que possam suprir suas necessidades. Nessa perspectiva, no mundo contemporâneo, desenham-se alternativas que podem ser analisadas, no mínimo, em duas direções.

A primeira alinha-se com a produção teórica do ideário do neoliberalismo, que indica a necessidade de políticas residuais, compensatórias, que garantam o retorno de uma caridade profissionalizada, delegando a responsabilidade do estado para a da sociedade civil organizada e para a classe empresarial, chamada a responder por esse compromisso social adotando o negócio socialmente responsável. Cria-se, nessa esteira, uma política social que tem o papel de reduzir o impacto da existência de uma parcela significativa da população sem condições de impulsionar a máquina capitalista. Diferentemente do contexto vislumbrado na “era do ouro” (HOBBSAWN, 2000) e ciente de que a etapa de acumulação não gerará a mesma condição de acumulação e inserção, a sociedade capitalista contemporânea pauta a política social na caridade, só que, agora, fugindo do “populismo” e do “clientelismo” que marcou, por longo tempo, esse tipo de política. A era atual é da tecnificação, da administração de resultados, do investimento medido pela sua sustentabilidade.

De outro lado, pelo acúmulo feito pela classe trabalhadora no decorrer do século passado, construiu-se um campo da política social que tem como principal objeto o “direito social”. Nessa perspectiva, as necessidades sociais são consideradas os fundamentos da estruturação das políticas sociais. Reconhece-se a natureza de exclusão, que é inerente ao sistema capitalista, e que a constituição dos mais diversos sistemas de proteção social obedece a uma disputa de projeto societário, cujas políticas sociais podem ser importantes mecanismos de redistribuição dos recursos, produtos da acumulação capitalista. Nesse terreno, retoma-se a presença fundamental do Estado como instância de reconhecimento desses direitos na ótica pública. Nesse caso, a política social pode-se transformar em recurso fundamental de

inserção de uma grande massa da população subalterna e incluí-la na disputa por uma política econômica e por sua organização.

Reconhecer direitos e estruturar políticas sociais que permitam o acesso a eles têm sido os desafios de um século em que o capital se mostra muito pouco permeável a essa lógica. Entre um dos direitos mais discutidos na contemporaneidade, encontra-se o direito à renda. Tradicionalmente, a sociedade capitalista elegeu o trabalho, nas suas mais diversas formas, como o elemento central para se ter acesso à renda e ao consumo, indicador de cidadania capitalista na sua plenitude. Assim, as políticas sociais historicamente trabalharam com as carências da população, fornecendo bens de consumo básicos.

O acesso à renda como direito via políticas sociais tornou-se um elemento bastante controverso. Embora muitos liberais o defendam como regulação necessária para acionar o mercado, nessa perspectiva, a renda deveria ser pactuada para que as políticas sociais fossem objeto de mercado e, portanto, acessadas conforme as possibilidades da renda auferida.

De outra forma, na esteira do reconhecimento de que ter renda é um direito de cidadania, as políticas sociais reestruturaram-se, apontando que o acesso a ela se constitui em elemento agregador dos direitos sociais. Nessa lógica, o direito à renda aparece associado ao direito do usuário de utilizá-la a partir das necessidades sentidas por ele e por seu grupo familiar. Mais um tema controverso, uma vez que alguns defensores dessa transferência entendem que ela deve ser condicionada a determinantes na sua utilização.

Além do fato de que a transferência de renda compõe o cenário das políticas sociais dirigidas aos mais pobres, existe um debate sobre o valor a ser transferido, uma vez que, em grande número, os críticos da política entendem que, se for necessária a transferência, ela deve obedecer ao critério de valor inferior ao auferido pelo trabalho⁸³.

Em relação ao Brasil, a política social de transferência de renda

83 Para aprofundamento do tema, consultar: Silva; Yazbek; Giovanni (2004).

ganhou destaque e prevalência no século XXI. Assim, a transferência de renda compõe parte das ações que conformam o sistema de proteção social brasileiro, formado, a partir da seguridade social, por programas que se materializam nas políticas sociais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Em relação à seguridade social, tais programas podem ser encontrados na previdência, na saúde e, atualmente, têm-se destacado principalmente sob a responsabilidade e a alocação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse destaque deve-se ao fato de que as análises emitidas por institutos que medem a desigualdade brasileira, como a PNAD, feita pelo IBGE, têm demonstrado que está havendo uma redução no número de miseráveis e pobres no Brasil,⁸⁴ e essa redução tem sido apontada como uma das conseqüências do acesso à renda pelos programas sociais existentes⁸⁵.

Os benefícios citados encontram-se estruturados dentro da política de assistência social, a qual se caracteriza como não contributiva, provendo o atendimento das necessidades básicas.

A proposta dos programas de transferência de renda na política de assistência social tem como objetivo central consolidar a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção

84 “De acordo com a PNAD 2006, o número de pessoas em condições de extrema pobreza é hoje de 21,7 milhões em todo o Brasil (considerando-se em extrema pobreza os indivíduos que sobrevivem com uma renda domiciliar per capita inferior a um quarto de salário mínimo). Entretanto, se fossem retirados da renda domiciliar os benefícios da previdência e da assistência, verifica-se que o número de extremamente pobres subiria para 38,9 milhões. Ou seja, sozinha, a seguridade social garante que 17,2 milhões de pessoas saiam da situação de indigência no País [...] o que representa uma redução de 44,1% no número estimado de indigentes no país, caso tais benefícios não existissem” (INSTITUTO..., 2007, p. 18-9).

85 “No Brasil, a proporção das transferências chega a cerca de 50% do rendimento total dos mais pobres. Conseqüentemente, medidas de pobreza mais sensíveis aos mais pobres, como por exemplo, a intensidade ou a severidade, mostram mudanças importantes. Enquanto a incidência da pobreza diminui em 5%, a sua intensidade e a sua severidade diminuem em 12% e 19% respectivamente” (ZEPEDA, 2008, p. 02).

da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2011).

Cabe destacar o caráter contraditório da assistência social, como política de seguridade social. Sua origem está pautada nas ações tuteladoras, assistencialistas e caritativas de cunho filantrópico, o que tem dificultado sua consolidação como direito do cidadão e dever do Estado – que provê os mínimos sociais –, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Essa característica vai abranger o debate sobre os Programas de Transferência de Renda.

O que se preconiza é justamente a participação da população na formulação e no controle das ações pautadas pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004a), visto que a sua consolidação como direito social foi viabilizada justamente a partir da disputa dos movimentos sociais pelos interesses coletivos. Tem-se também a necessidade de garantir que os programas de assistência social atualmente inseridos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (NORMA..., 2005) possam ser valorizados, através da intersetorialidade, por outras políticas e vistos pela sociedade como um direito e não retroceder ao *status* de bem-estar, podendo, assim, terem garantido um financiamento justo e necessário para a sua efetivação.

Salienta-se que o Sistema Único de Assistência Social está em construção, sendo público, não contributivo, descentralizado e participativo, com a função de gerenciar o conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira. Para isso, está prevista a conformação de uma rede socioassistencial que contempla um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos.

Para fins de desenvolver a discussão da transferência de renda, utilizam-se como referencial os dois maiores programas de transferência de renda no Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), consideram-se como de transferência de renda os

[...] programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (NORMA..., 2005, p. 20).

Ressalta-se a operacionalização feita pela política de assistência social, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os Benefícios Eventuais (auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública) e do Programa Bolsa Família.

7.1 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Os recursos para custeio do BPC são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social, mas a sua gestão, seu acompanhamento e sua avaliação estão alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) é responsável pela sua operacionalização, desde a solicitação, através requerimento, até a perícia médica (no caso das pessoas com deficiência) e a concessão.

Apesar de o BPC estar garantido na Lei Orgânica de Assistência

Social (LOAS) (BRASIL, 1993), ele começou a ser pago somente em janeiro de 1996, estando focalizado principalmente nas pessoas idosas e nas com deficiência. Esse benefício de transferência de renda é relativo ao pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas consideradas sem condições de vida independente e para o trabalho. Uma das premissas para fazer parte desse programa é a renda familiar *per capita* ser inferior a um quarto do salário mínimo. O seu diferencial frente aos demais serviços do INSS é que, justamente por estar alocado na Política de Assistência Social, não exige contribuição anterior para a Previdência Social.

A partir de janeiro de 2004, com o Estatuto do Idoso, a idade para acesso ao BPC baixou de 67 anos para 65 anos, tendo sido também alterada a forma de cálculo da renda. Assim, a renda proveniente de benefício concedido a idosos na mesma família não é considerada para fins de cálculo da renda *per capita* familiar, introduzindo, dessa forma, a possibilidade de dois idosos da mesma família poderem acessar o BPC. Essa possibilidade não está garantida a pessoas com deficiência.

No entanto, em 2011 foi criado Programa BPC Trabalho que tem como objetivo articular ações intersetoriais para promover o acesso à qualificação profissional e o acesso ao trabalho às pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, na faixa etária 16 a 45 anos, prioritariamente. Dentre outras ações deste programa destaca-se a possibilidade das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC que entram no mercado de trabalho, terem o direito de retornar ao benefício em caso de saída do emprego.

Apesar dos aspectos contrários, os dados mostram que a transferência de renda via BPC tem sido muito importante e abrange um número bastante significativo de pessoas, conforme demonstram os dados da Tabela 2.

Tabela 1: Total de benefícios assistenciais emitidos, segundo as espécies, no Brasil - 2012

ESPÉCIE DE BENEFÍCIO (LOJAS)	QUANTIDADE	VALOR (\$)
Amparo assistencial ao portador de deficiência	1.929.633	1.197.089.815
Idoso	1.698.517	1.055.075.843
TOTAL	3.628.150	2.252.165.658

Fonte: BRASIL (2012).

O BPC, desde sua instituição, tem sido alvo de grandes polêmicas. Uma delas diz respeito à questão do recebimento de um salário mínimo sem ter havido contribuição para tanto. Dessa forma, está coloado em debate o fato de que uma parcela da população recebe renda e não passou pelos trâmites exigidos pelo “seguro social” que é concedido pela política de Previdência Social.

Outra questão, também recorrente no debate, é o fato de que o corte de renda é absolutamente restritivo (idosos e pessoas com deficiência cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto de salário mínimo), o que deixaria de fora um número importante de pessoas sem renda no País.⁸⁶

7.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda que apresenta condicionalidades. Está amparado pela Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a).

Em março de 2011 com a abertura do orçamento da Seguridade

86 Importante lembrar que o BPC substituiu o programa existente na órbita da Previdência Social chamado Renda Mensal Vitalícia que se destinava a pessoas com 70 anos ou mais que tivessem, em algum momento de sua vida laborativa, contribuído para o INSS e que se encontravam sem renda ao completar a idade exigida, sem necessidade de aferimento da renda familiar *per capita*.

Social da União, em favor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os valores do BPC foram reajustados e passaram a vigorar a partir dos benefícios concedidos em abril de 2011.

Os valores pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 32 a R\$ 306. Estes valores variam conforme a renda mensal da família por pessoa, com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos e número de gestantes e nutrízes componentes da família.

No Programa Bolsa Família os benefícios estão classificados e organizados da seguinte forma: Benefício Básico – R\$ 70,00 (concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 70 per capita, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrízes); Benefício Variável – R\$ R\$ 32,00 (concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 per capita, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrízes). Neste caso cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis, ou seja, até R\$ 160,00; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) – R\$ 38,00 (a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola, no limite de dois benefícios por família); e o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) que é pago às famílias dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família cause perdas financeiras.

O Programa Bolsa Família unificou os programas federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação). Os objetivos básicos do PBF em relação a seus beneficiários são: promover o acesso à rede de serviços públicos, especialmente à saúde, à educação e à assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público (BRASIL, 2004b).

Quanto ao impacto econômico o PBF é considerado o maior multiplicador do PIB e da renda das famílias pertence ao programa, ou seja, “[...] para cada R\$ 1,00 gasto no programa, o PIB

aumentará em R\$1,44 e a renda das famílias em 2,25%, após percorrido todo o circuito de multiplicação de renda na economia” (INSTITUTO..., 2011, p. 11).

Em algumas cidades, o Bolsa Família chega a representar mais de 40% do total da renda municipal, considerando impostos e transferências constitucionais, como repasses federais ao Sistema Único de Saúde e ao Fundo de Participação de Municípios (FPM), e estaduais, como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).⁸⁷

Outro aspecto importante em relação ao Programa refere-se à possibilidade de interferir na vida dessas famílias, levando à busca de subsídios que venham a alterar o processo de exclusão social em que as mesmas se encontram, visto que as famílias beneficiadas “[...] devem ter segurança de que poderão contar com o auxílio enquanto permanecerem vulneráveis, para serem efetivamente incentivadas a superarem definitivamente os determinantes da vulnerabilidade” (SOARES et al., 2007, p. 115).

O Programa Bolsa Família pode ser considerado, atualmente, o maior programa de transferência de renda na área assistencial. Ele atende a mais de 13 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros, mas não se caracteriza como universal. O Quadro 1 mostra como hoje o Programa está atendendo à quase-totalidade de famílias para as quais está projetado.

87 “A importância relativa do Bolsa Família fica também evidente, quando se comparam os recursos nele gastos com outros indicadores. Iniciemos a análise pelas regiões extremas, isto é, Nordeste e Sul [...]. Em Pedra Branca, no Ceará [...], por exemplo, os recursos transferidos pelo Bolsa Família totalizam um valor correspondente a 43% da receita disponível (receitas próprias mais as transferências constitucionais) do município; e em Vitória de Santo Antão, em Pernambuco [...], a 40%” (MARQUES, 2005, p. 22).

Quadro 1: Programa Bolsa Família no Brasil – 2008

Informações gerais	População (CENSO IBGE 2010)	190.755.799
	Estimativa de famílias pobres - perfil bolsa família (renda per capita familiar até R\$ 140,00) (PNAD 2006)	12.995.195
	Estimativa de famílias pobres - perfil cadastro único (renda per capita familiar até 1/2 salário mínimo – Equivalente ao mínimo de 2009 – R\$ 232,50) (PNAD 2006)	22.231.781
Cadastro Único	Total de famílias cadastradas (Nov. 2011)	22.016.780
	Total de famílias cadastradas - perfil cadastro único (renda per capita familiar até 1/2 salário mínimo – Equivalente ao mínimo de 2009 – R\$ 232,50) (PNAD 2006) (Nov. 2011)	20.379.195
	Total de famílias cadastradas - perfil bolsa família (renda per capita familiar até R\$ 140,00) (Nov. 2011)	17.539.436
Benefícios	Número de famílias beneficiárias do bolsa família - liberados e bloqueados até o momento da geração da folha de pagamento, podendo não corresponder à situação mais recente dos benefícios. (Abr. 2012).	13.394.893

Fonte: (BRASIL, 2012).

Estão previstas na regulação do Bolsa Família, algumas condicionalidades referentes à saúde e à educação, mais precisamente relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% para os estudantes de 6 a 15 anos e de 75% aos de 16 e 17 anos em estabelecimento de ensino regular.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Tais condicionalidades também têm se constituído em elemento de crítica ao Programa, uma vez que impõem às famílias recorrerem a serviços, no campo das políticas sociais, que são

direitos constitucionais e, portanto, não poderiam ser tratados como condição para acesso. De outra forma, estudos e pesquisas têm demonstrado que tais condicionalidades têm impactado diretamente a avaliação e análise do sistema protetivo brasileiro em relação às famílias mais pobres, mostrando não só sua insuficiência estrutural, mas a pouca preparação dos recursos para acolher e atender demandas das populações pobres.

7.3 A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: UM DEBATE ATUAL E FUNDAMENTAL NA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O acesso à renda na sociedade capitalista obedece a uma lógica que se vincula basicamente ao debate do mérito: merece auferir renda quem trabalha e tem no trabalho assalariado o acesso a mesma. Assim, no campo da proteção social como direito, o Brasil organizou o acesso a políticas sociais a partir de 1930, mas, na lógica do seguro social, beneficiando apenas aqueles que tivessem contribuído para a Previdência Social. Os demais, que não pertenciam ao círculo do trabalho protegido, ficavam afetos a programas assistencialistas, gestados por obras filantrópicas na perspectiva da caridade.

A Constituição de 1988 alterou substancialmente, do ponto de vista jurídico, essa formulação. Assim, ao estruturar e garantir a seguridade social como campo da proteção social brasileira, introduziu o desafio de materializar direitos sociais à população, independentemente de sua contribuição, ou não.

Esse debate torna-se mais candente quando se trata de garantir acesso à renda, principalmente quando esta vem referendada pelo direito que não se explicita na contrapartida da existência de uma relação de trabalho instituída.

O preconceito com esse acesso se traduz nas mais diversas críticas, que vão desde a incapacidade dos mais pobres de administrar renda até o debate sobre a improbidade de receber renda

sem que, para isso, tenha sido cumprida a lógica capitalista. Nesse caso, os defensores desse argumento apresentam os programas de transferência de renda como vilões do sistema, uma vez que fazem com que as famílias pobres do Brasil abdicuem do trabalho para viver do recurso assistencial.

Os programas de transferência de renda foram instituindo-se no Brasil com alguns elementos problemáticos, como as suas condicionalidades, os valores concedidos e a dimensão de potencialidades colocadas como parâmetros de avaliação, além da exigência de uma articulação entre renda e programas socioassistenciais que atendam às necessidades sociais das famílias para que efetivamente possam buscar sua emancipação política (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Na lógica capitalista, é impensável que apenas um programa de transferência de renda possa enfrentar a desigualdade, mas certamente, sem essa garantia, é impossível pensar em formas de inserção qualificada da população na vida societária. A renda, assim, deve ser obtida a partir da lógica de que seu acesso se constitui em relação de cidadania para todos. O acesso às demais políticas sociais também deve ser feito pelo direito a uma relação fora da lógica mercantil, onde educação, trabalho, cultura, saúde, assistência social, dentre tantas outras, são direito inalienável do cidadão.

Em um mundo onde o trabalho vivo, cada vez mais, perde seu valor para o capital, é preciso recuperar o direito à dignidade para aqueles que vivem do trabalho, e, para isso, é preciso pensar no acesso à renda para além do trabalho assalariado.

A análise aqui apresentada não desconhece que a implementação dos programas de transferência de renda responde de forma cabal a nova configuração capitalista, onde a renda insuficiente transferida a apenas aos mais pobres desloca o debate da proteção social para o campo do consumo, e transfere o debate da proteção social para o mercado, mas reconhece que a renda como direito social é uma disputa importante na constituição do sistema de proteção social.

7.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transferência de renda, no Brasil, está fortemente marcada pelo contexto de desigualdade e pobreza. Vive-se uma realidade caracterizada pela reestruturação no mundo do trabalho e pela precarização das condições oferecidas aos trabalhadores. Apesar de as propostas de transferência de renda apresentarem impactos consideráveis para a inversão dessa realidade, deve-se ter claro o projeto de sociedade e as condições que estão em disputa, visto o tensionamento das propostas das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal – demarcadas, na década de 90, pelas propostas de “contrarreforma” do Estado de redução dos gastos sociais, de privatização, de descentralização e de focalização – que estão de acordo com a desregulamentação dos direitos sociais garantidos na Constituição de 1988.

Também é preciso problematizar sua potencialização na esteira da desregulamentação da seguridade social, respondendo assim a demandas que são ordem capitalista contemporânea, desvinculada das necessidades sociais da classe trabalhadora.

O debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil, hoje, é fundamental tanto no enfrentamento das condições objetivas de trabalho como na perspectiva de consolidar a seguridade social enquanto proteção social brasileira, enfatizando a importância da política pública de assistência social no atendimento das necessidades sociais da população à qual ela se destina.

Os estudos vêm demonstrando que o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família têm influência relativa, ainda que de forma restrita, sobre a renda das famílias, bem como apontam a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Eles revelam ainda que ambos os programas devam estar articulados com outros, de outras políticas, inclusive, na perspectiva de conformação de um sistema de proteção baseado na seguridade social.

Deve-se levar em consideração, na mensuração dos impactos dos programas de transferência de renda, não só a redução da pobreza e da desigualdade, mas também a promoção dos atendimentos básicos para as condições de vida e o suporte à renda

das famílias mais pobres, com o intuito de reduzir a pobreza e aumentar potencialidades e oportunidades proporcionadas por eles. Enfim os programas devem cumprir o papel de contribuir no processo de redistribuição, atingindo assim a esfera da acumulação. Sua existência não pode estar condicionada ao não trabalho, uma vez que se reconhece a importância central do direito ao trabalho na constituição da identidade de classe, que permite disputar a riqueza socialmente produzida.

Importa ainda assinalar que os programas ainda sofrem críticas que tentam desvinculá-los da condição de direito, sendo aceitos ou analisados como uma forma de assistencialismo, o que indica uma compreensão equivocada da importância que estes têm nas condições objetivas de vida dos cidadãos.

7.5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regula a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Lei Orgânica da Seguridade Social**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Brasília, DF, jul. de 1991. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: nov. 2005.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. Vol. 17, n. 03. Brasília, DF, mar. de 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120503-093209-981.pdf>. Acesso em: abr. 2012.

NORMA Operacional Básica (NOB/Suas): construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, jul. 2005.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS/PNAS, nov. 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório de Informações Sociais. **Informações do cadastro Único do Bolsa Família**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>>. Acesso em: abr. 2012.

HOBBSAWN, Eric J. **Era dos Extremos**: o breve século XX - de 1914 a 1991. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD 2006 - Primeiras Análises**: Demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza. Brasília: Ipea, set. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado do IPEA**, n. 75. Brasília, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: abr. de 2012.

MARQUES, Rosa Maria. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2005. (Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n 1).

SOARES, Fabio Veras et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2007. v. 2. p. 87-129.

SILVA, Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

ZEPEDA, Eduardo. Transferências Condicionadas de Renda (TCR): Reduzem a Pobreza? **Centro Internacional de Pobreza**, Brasília, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.undppovertycentre.org/pub/port/IPCOnePager21.pdf>>. Acesso em: maio 2008.

MUDANÇAS ESTRUTURAIS E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA VENEZUELA REVOLUCIONÁRIA⁸⁸

Paulo Nakatani⁸⁹

Rémy Herrera⁹⁰

8.1 INTRODUÇÃO: A REVOLUÇÃO BOLIVARIANA NA VENEZUELA

Quando Hugo Chávez Frias foi eleito presidente da República da Venezuela pela primeira vez, em 1998, ele recebeu 56,5 por cento dos votos⁹¹ enfrentando as forças das classes dominantes que governavam o país durante mais de 40 anos, após o “pacto de ponto fixo” (*pacto de punto fijo*)⁹². Naquele momento, ele lançou

88 Este trabalho foi elaborado para a sessão Economic Policies in Venezuela, organizado pela Union of Radical Political Economics (URPE) – ASSA ANNUAL MEETINGS, no Encontro da Allied Social Sciences Association em Nova Orleans, em janeiro de 2008. A tradução da versão original em inglês foi efetuada por Leonardo Ferreira Guimarães e Marília dos Santos Mareto.

89 Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Brasil). Presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

90 Pesquisador do CNRS, Centre d’Economie de la Sorbonne, Universidade de Paris 1, Panthéon Sorbonne – França.

91 Esses dados e os próximos podem ser encontrados no site oficial do *Consejo Nacional Electoral*: <<http://www.cne.gov.ve>> ou em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Hugo_C%27vez>.

92 O *pacto de punto fijo* permitiu a alternância de dois partidos no poder: O AD ou Ação Democrática (*Acción Democrática*) e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente - *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (Copei). Suas políticas neoliberais envolveram descontentamento e contestação contra o governo, alimentando a luta de classes até a revolta social de Caracazo, em fevereiro de 1989, e as duas

a Revolução Bolivariana, com propostas e ações direcionadas contra o imperialismo norte-americano e o neoliberalismo. Para essa finalidade, e com o suporte de 92 por cento dos venezuelanos, foi convocada uma assembleia constituinte para elaborar uma nova constituição, que foi aprovada por 71,8 por cento dos eleitores no referendo popular de dezembro de 1999. O próprio mandato do Presidente Chávez foi confirmado e legitimado por novas eleições em 2000, nas quais ele recebeu 59,7 por cento dos votos.

Entretanto, o governo Chávez não começou a mudar as políticas econômicas e as estruturas econômico-sociais durante este primeiro mandato. Dada a intensidade da luta de classes, o problema principal foi obter o controle do aparato do Estado e a da companhia petrolífera PDVSA (*Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima*). Em abril de 2002, as classes dominantes com o suporte da mídia e das forças imperialistas aplicaram um Golpe de Estado – durante três dias – para derrubar o Presidente Chávez, e falharam. A oposição, não aceitando sua derrota, organizou, de dezembro de 2002 até fevereiro de 2003, uma greve patronal, chamada *paro petrolero*, liderada pelos altos escalões da PDVSA e seguida por uma parte de seus trabalhadores, de operários a administradores.⁹³ Novamente derrotadas, as classes dominantes tentaram derrubar o Presidente Chávez através de um referendo para avaliar sua permanência no poder. Mas Chávez também venceu essa eleição, com 59,1 por cento dos votos. Em 2004, os partidários de Chávez venceram as eleições locais, em 90 por cento dos municípios e em 22 dos 24 estados do país. Para as eleições do legislativo em 2005, os partidos de oposição não apresentaram nenhum candidato e

insurreições de movimentos militares, em 1992. Sobre a vida política na Venezuela, ver: Lopez (2007).

93 Essa “greve das empresas” teve o apoio da Fedecámaras (Federação das Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela, *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela*), da Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (*Confederación de Trabajadores de Venezuela*), dos partidos de oposição reunidos na Coordenação Democrática (*Coordinadora Democrática*) e de todas as mídias privadas (em particular *RCTV*, *Globovisión*, *Venevisión* e *Televen*).

se abstiveram. Nas eleições presidenciais de dezembro de 2006, Chávez concorreu novamente, enfrentando 13 outros candidatos – entre eles o governador do estado de Zulia, Manuel Rosales – vencendo com 7,3 milhões de votos (62,8 por cento do total).

As principais mudanças nas propostas governamentais durante todo este período foram as progressivas orientações da Revolução Bolivariana no sentido do socialismo. Para consolidar este processo, uma reforma constitucional, aprovada pelo congresso, foi submetida a um referendo popular. Em novembro de 2007, tal reforma foi inesperadamente rejeitada, com uma ínfima maioria de 51,0 por cento de votos contrários. Essa foi a primeira vez que o Presidente Chávez perdeu uma eleição, em quase dez anos. Derrota essa que estimulou um amplo debate sobre suas possíveis explicações.⁹⁴ Não discutiremos esse ponto, mas em nossa conclusão avançaremos somente às prováveis implicações sobre as futuras reformas na Venezuela.

Nosso artigo analisa as mudanças estruturais na economia venezuelana, principalmente no que tange às políticas macroeconômicas e à participação do Estado na produção, bem como as transformações organizacionais e institucionais necessárias no processo de transição para uma economia planificada e uma sociedade socialista. Consideramos que uma das formas para impulsionar essas transformações é o aumento da participação pública na produção, circulação e distribuição de bens e serviços e a mudança nas macropolíticas para transferir a receita dos impostos aplicados aos ricos para os pobres. Destacaremos tanto as contradições, obstáculos e dificuldades a serem ultrapassadas, quanto as necessidades de tais mudanças.

94 Disponível em: <<http://www.aporrea.org/temas/54>>.

8.2 RECENTES MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO CAPITALISMO VENEZUELANO

8.2.1 A economia petrolífera da Venezuela

Desde a década de 1920 a economia venezuelana está baseada na produção de petróleo. Os primeiros poços de petróleo foram explorados em 1922, na região de Maracaibo. Em 1926, o petróleo já figurava em primeiro lugar na pauta de exportações da Venezuela. Em 1939, as exportações de petróleo correspondiam a 872 milhões de Bolívares, comparado com 24 milhões em café, 16 milhões em ouro e 10 milhões em cacau. A Venezuela tornou-se a primeira exportadora mundial de petróleo logo após a Segunda Guerra Mundial – com a maior parte da sua produção sendo exportada para os Estados Unidos, que, naquela época, era também o maior produtor de petróleo no mundo.

Durante todas essas décadas o petróleo representou mais de vinte por cento do PIB. Em 1995, a indústria mineradora – incluindo a petrolífera – representava 27,0 por cento da estrutura do PIB na Venezuela, em comparação com somente 6,9 por cento no Chile, 6,4 por cento no Peru, 4,4 por cento no México, 0,8 por cento na Argentina e 0,3 por cento no Brasil. No mesmo ano, o montante de investimentos diretos dos EUA na Venezuela atingiu 2,5 bilhões de dólares, o que foi, diga-se de passagem, o mais importante investimento direto estrangeiro feito pelos Estados Unidos em todo o mundo.

Em contraste com a lei (muito) liberal de 1922, uma política fiscal consistente foi implementada em 1946, impondo o pagamento de royalties e taxas pelas companhias petrolíferas em operação na Venezuela. Em 1948, o princípio cinquenta-cinquenta foi estabelecido, determinando a divisão dos lucros brutos do petróleo entre o Estado da Venezuela e as firmas estrangeiras. Em 1958, a parcela do Estado foi elevada para 60 por cento. Esta política – que inspirou muitos países do Terceiro Mundo onde eram as companhias estrangeiras que produziam o petróleo – permitiu uma elevação

considerável na receita fiscal e proveu o governo com imensos volumes de recursos disponíveis para o desenvolvimento.

Entretanto, o fenômeno chamado atualmente de “doença holandesa” travou o processo de industrialização. Além disso, a participação do petróleo na economia do país rapidamente desmantelou as velhas estruturas agrárias do país e elevou dramaticamente o coeficiente das importações – além dos 30 por cento entre as décadas de 1930 e 1960, um nível excepcionalmente alto no contexto latino-americano. A maior parte dos produtos alimentícios continua sendo importada até hoje, fato denominado como *recojer en el puerto*⁹⁵. Até o momento, a Venezuela tem figurado sozinha como maior importadora líquida de produtos agrícolas da América Latina, com a produção destes produtos representando somente 4 por cento do PIB. Mesmo que a correlação entre os preços do petróleo e o crescimento do PIB não seja direta,⁹⁶ pela distância entre a indústria petrolífera e o resto da economia,⁹⁷ podemos observar que a economia venezuelana cresceu com os aumentos do preço do petróleo no mercado mundial (como durante as crises do petróleo de 1973, 1979 e 1991)⁹⁸ e retrocedeu quando estes preços caíram.

Pouco antes da Segunda Guerra Mundial, a parcela dos 5 por cento mais ricos da população era dona de 85 por cento da terra. Mais de meio século depois, em 1997, pouco antes da Revolução Bolivariana, os 5 por cento mais ricos ainda dominavam mais

95 A expressão “colher no porto” significa exportar petróleo e importar produtos agrícolas.

96 Sobre a conexão entre os preços do petróleo e o crescimento econômico na Venezuela, veja: Weisbrot e Sandoval (2007).

97 Entre outros fatores, o progresso técnico tem sido frequentemente acompanhado por cortes nos custos trabalhistas e por um declínio no número de trabalhadores empregados.

98 Essas crises seguiram as guerras no Oriente Médio. Em 1973, a guerra do Yom Kippur, com Egito e Síria contra Israel apoiado pelos EUA, elevou o preço do petróleo de 2 dólares para 12 dólares o barril, e então para 40 dólares em 1979, após a Revolução Islâmica no Irã e a guerra contra o Iraque. Em 1991, a Guerra do Golfo causou uma nova crise no petróleo.

de 75 por cento das terras. Sendo assim, a alta concentração dos recursos na sociedade venezuelana explica por que a minoria extremamente rica da população convive com a pobreza da maioria. Em 1998, a Venezuela registrou cerca de um milhão e meio de analfabetos. A taxa média de entrada no sistema educacional girava em torno de 59 por cento. Mais de dois milhões de venezuelanos não passaram da sexta série do ensino fundamental. Meio milhão de jovens não tinham acesso à universidade, que permaneceu um privilégio de 5 por cento dentre os jovens. Somente 2,8 por cento do PIB estava alocado na educação. Tal situação começou a mudar com as “missões sociais”.

Tabela 1: Venezuela: PIB real por setor de 1997 até 2006 (em porcentagens do PIB)

Por Atividade Econômica	1997	1998	1999	2000	2001 *	2002 *	2003 *	2004 *	2005 *	2006 *
<i>PIB real, total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impostos líquidos da produção	8.8	9.1	9.4	9.3	9.7	8.4	7.1	9.2	9.8	10.7
Produção petrolífera	18.7	18.7	19.2	18.9	18.1	17.1	18.2	17.5	15.6	13.8
Outras produções	72.4	72.2	71.4	71.8	72.2	74.5	74.7	73.4	74.6	75.5
Mineração	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
Manufaturas	17.7	17.4	16.6	16.8	16.9	16.1	16.2	16.7	16.8	16.7
Eleticidade e abast. de água.	2.0	2.1	2.1	2.2	2.2	2.4	2.6	2.4	2.4	2.3
Construção	7.2	7.3	6.4	6.4	7.0	7.1	4.6	4.9	5.3	6.6
Comércio e serviço de reparos	8.4	8.2	8.3	8.4	8.5	8.1	7.9	8.6	9.4	10.2
Transporte e estocagem	3.7	3.5	3.2	3.4	3.3	3.2	3.2	3.4	3.5	3.5
Comunicações	2.3	2.5	2.7	2.7	2.8	3.2	3.3	3.1	3.4	3.9
Finanças e seguros	2.4	2.4	2.2	2.1	2.1	19	2.3	2.7	3.4	4.4

Serviços imobiliários e aluguel	9.9	10.0	10.1	9.8	9.8	10.7	10.9	10.2	10.0	9.8
Entidades sem fins lucrativos	4.5	4.5	4.7	4.6	4.5	4.9	5.3	4.9	4.8	5.1
Serviços públicos	10.7	10.6	10.8	10.7	10.6	11.6	13.2	12.4	12.1	11.4
Outros ¹	5.6	5.7	6.1	6.2	6.1	6.6	7.0	6.3	6.4	6.0
Menos: SIFMP ²	2.6	2.6	2.3	2.1	2.2	2.1	2.6	3.1	3.9	5.0

Fonte: Banco Central de Venezuela.

Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>.

Acesso em: 12 jun. 2007.

Notas: *valores estimados.

1: Inclui agricultura privada, restaurantes, hotéis privados e vários setores de atividades públicas.

2: Serviços de Intermediação Financeira Medidos Indiretamente.

8.2.2 Produção petrolífera e apropriação de suas receitas desde o Presidente Chávez

Durante o mandato do presidente Chávez, a participação da produção de petróleo no PIB caiu de 18,7 por cento, em 1997, para 13,8 por cento, em 2006.⁹⁹ Esta redução foi devido ao aumento na produção de artigos não derivados do petróleo e na tarifação do Estado sobre toda a produção (Tabela 1). Por outro lado, os serviços públicos, eletricidade e abastecimento de água e as entidades sem fins lucrativos aumentaram suas participações durante esses anos, indicando tentativas do Governo de escapar da “doença holandesa” e de aumentar os gastos públicos sociais. Durante esse período, as manufaturas vêm decrescendo em importância, mostrando que o esforço do Estado em reduzir a dependência de bens importados tem sido insuficientes.

99 Parte dessa queda é devida a uma mudança metodológica na estimativa das contas nacionais. Os dados entre 1994 até 2003, estimados com a metodologia anterior, exibem uma participação superior a 20 por cento para este setor.

Tabela 2: Venezuela: Exportações e Importações de bens – 1997-2006
(Em porcentagens do total)

Exportação de bens (Fob)	1997	1998	1999	2000	2001 *	2002 *	2003 *	2004 *	2005 *	2006 *
Público - Total	84.3	76.5	83.5	84.0	81.0	75.5	72.9	74.1	74.3	77.5
Públicos – Petróleo	76.6	68.4	78.3	79.5	76.2	71.0	68.8	70.5	70.8	74.4
Públicos – Outros Bens	7.7	8.1	5.2	4.4	4.8	4.5	4.1	3.7	3.5	3.1
Privados – total	15.7	23.5	16.5	16.0	19.0	24.5	27.1	25.9	25.7	22.5
Privados – Petróleo	0.2	0.4	1.5	3.6	5.4	9.4	12.1	12.4	15.6	15.2
Privados- Outros Bens	15.5	23.1	15.0	12.4	13.6	15.1	15.0	13.5	10.1	7.3

Importação de Bens (Cif)	1997	1998	1999	2000	2001 *	2002 *	2003 *	2004 *	2005 *	2006 *
Públicos – total	13.4	12.1	11.3	12.9	11.5	13.9	23.7	15.3	15.3	13.0
Públicos – Petróleo	7.1	6.9	4.9	6.0	6.2	7.2	11.1	9.1	9.6	8.0
Públicos – Outros Bens	6.3	5.3	6.4	6.9	5.2	6.7	12.6	6.2	5.7	5.0
Privados – total	86.6	87.9	88.7	87.1	88.5	86.1	76.3	84.7	84.7	87.0
Privados – Petróleo	1.3	2.1	5.1	4.1	3.0	2.5	1.7	1.3	0.4	0.6
Privados- Outros Bens	85.3	85.8	83.6	83.0	85.5	83.6	74.6	83.3	84.3	86.4

Fonte: Banco Central de Venezuela.

Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

Nota: * Valores estimados.

Podemos ver a importância e a dificuldade de executar mudanças estruturais na economia venezuelana através da participação dos setores públicos e privados no comércio internacional. Entre 1997 e 2006, a parcela de participação do setor público no total

das exportações de bens caiu de 84,3 por cento (seu ponto mais alto neste período) para 77,5 por cento. Tendo alcançado seu menor ponto em 2002-03, caindo para somente 72,9 por cento (Tabela 2). Isso ocorreu devido à forte oposição das classes dominantes à renacionalização das reservas de petróleo e a algumas restrições à exploração privada do petróleo após a eleição de Chávez, conjuntamente com as eleições de 1999 e as leis do petróleo (*Ley Orgánica de Hidrocarburos*), de 2001. A tabela 2 mostra uma elevação na participação do setor privado no petróleo de 0,2 por cento do total das exportações para mais de 15,0 por cento em 2006. Ao mesmo tempo, a participação do setor público na exportação de outros bens decresceu mais que a do setor privado.

Tais dados sobre as exportações venezuelanas ilustram os obstáculos enfrentados pela Revolução Bolivariana para transformar a economia e construir uma sociedade mais igualitária. De acordo com a mídia, as pesquisas e a produção petrolífera seriam públicas na Venezuela, e todas as corporações estrangeiras teriam sido banidas do país com a Revolução. Esses dados revelam que a realidade é o oposto, com o aumento do poder das corporações privadas na exploração do petróleo, particularmente na atual conjuntura de alta nos preços. Sendo assim, as imensas rendas do petróleo também foram apropriadas pelas classes dominantes e pelo capital estrangeiro. Nós veremos que uma das consequências é a redução da parcela dos salários no valor agregado na economia venezuelana.

No lado da oferta do comércio exterior, quase 90 por cento das importações permanecem controladas por companhias privadas. No momento mais forte do embate e da luta de classes, o governo ficou sem os meios para suprir o povo com bens de primeira necessidade. Este problema ocorreu durante as crises políticas de 2002 e 2003, assim como durante a campanha do referendo sobre a reforma constitucional, em novembro de 2007. Em 2000 e 2001, a taxa de crescimento das importações foi de 12,4 e 14,1 por cento, respectivamente. Essa taxa caiu para -25,2 e -20,9 por cento, em 2002 e 2003. O montante das importações cresceu 57,0, 36,3

e 31,4 por cento durante os últimos três anos.¹⁰⁰ De qualquer forma, somente em 2003, depois da greve patronal, a participação do setor público nas importações cresceu 23,7 por cento, sendo 12,6 em importações de produtos não derivados do petróleo. Ao que parece, a rede de lojas da *Misión Mercal*, criada pelo Estado para o abastecimento da população com bens de primeira necessidade, não pode ou não conseguiu ser utilizada em seu potencial máximo.¹⁰¹

Antes do governo Chávez, a renda do petróleo era apropriadamente em sua quase totalidade pelas classes dominantes. Parte dessa renda era redistribuída para as classes médias e para uma minoria de trabalhadores privilegiados, especialmente aqueles da PDVSA, a qual se tornou a maior empresa pública. Após a eleição de Chávez, essa renda passou a ser parcial e crescentemente distribuída para os mais pobres. Essa evolução contribuiu para explicar o papel representado pela Confederação dos Trabalhadores da Venezuela - *Confederación de los Trabajadores de Venezuela* (CTV) contra o presidente Chávez, durante o golpe de 2002. Graças às novas políticas sociais (as *misiones*) implementadas pelo governo, a pobreza, o analfabetismo e as taxas de mortalidade infantil diminuíram, enquanto cresceram os serviços de saúde e a frequência no sistema educacional, inclusive a juventude das universidades públicas recém-criadas.

100 Estes cálculos foram efetuados por Weisbrot e Sandoval (2007, p. 8).

101 “O governo venezuelano também proveu um amplo acesso à comida subsidiada. Em 2006 havia 15.726 estabelecimentos no país que ofereciam produtos alimentares a preços subsidiados (com redução média de 27% e 39% em relação aos preços de mercado de 2005 e 2006, respectivamente). Essa expansão nos programas especiais para os extremamente pobres beneficiou uma média de 67 e 43 por cento da população em 2005 e 2006 respectivamente”. Veja: Weisbrot e Sandoval (2007, p. 9).

Tabela 3: Venezuela: Indicadores de Pobreza - 1997-2005 (percentuais)

Ano	Famílias na pobreza	Pessoas na pobreza
1997: primeiro semestre	55.6	60.9
1997: segundo semestre	48.1	54.5
1998: primeiro semestre	49.0	55.4
1998: segundo semestre	43.9	50.4
1999: primeiro semestre	42.8	50.0
1999: segundo semestre	42.0	48.7
2000: primeiro semestre	41.6	48.3
2000: segundo semestre	40.4	46.3
2001: primeiro semestre	39.1	45.5
2001: segundo semestre	39.0	45.4
2002: primeiro semestre	41.5	48.1
2002: segundo semestre	48.6	55.4
2003: primeiro semestre	54.0	61.0
2003: segundo semestre	55.1	62.1
2004: primeiro semestre	53.1	60.2
2004: segundo semestre	47.0	53.9
2005: primeiro semestre	42.4	48.8
2005: segundo semestre	37.9	43.7

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Desde que o governo Chávez ascendeu ao poder em 1998-1999, a pobreza, definida como a “incapacidade de comprar a cesta básica de bens”, foi fortemente reduzida, porém, de forma irregular. De fato, de acordo com os dados estimados pelo *Instituto Nacional de Estadísticas* (INE), ela caiu de mais de 55% da população, em seu nível pré-revolucionário em 1997, para 39% em 2001. A crise severa causada pela greve patronal no setor petrolífero provocou uma súbita guinada, em 2003, elevando-a novamente para 55%. Entretanto, como consequência da implantação das missões sociais, a pobreza caiu para 37% no fim de 2006. A pobreza extrema, definida como a “incapacidade de comprar a cesta básica de produtos alimentares”, seguiu a mesma tendência,

caindo de 25%, em 1997, para 15% em 2005. Fontes alternativas confirmam essa tendência, mostrando que, se em 1995 mais de 50,0 por cento das famílias venezuelanas viviam abaixo da linha da pobreza, essa proporção caiu para 39,0 por cento na segunda metade de 2001, subiu para 55,0 por cento ao fim de 2003, como resultado da greve patronal, e novamente reduziu para 31,0 por cento em 2006.¹⁰²

Tabela 4: Venezuela: Valor agregado - 1997-2006 (participação percentual)

Transações	1997	1998	1999	2000	2001
Salários da força de trabalho	33,4	36,3	35,8	32,8	35,1
Excedente operacional líquido	39,5	33,1	34,5	40,8	37,1
Outras rendas mistas	11,8	14,4	14,1	12,9	13,7
Depreciação	5,5	6,1	6,0	5,6	6,0
Tarifas sobre importação e exportação menos subsídios	9,8	10,2	9,7	7,8	8,0
PIB – Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Transações	2002	2003	2004*	2005*	2006*
Salários da força de trabalho	33,0	30,7	30,1	27,1	28,2
Excedente operacional líquido	38,5	42,5	43,1	46,1	45,8
Outras rendas mistas	13,3	12,8	11,9	11,1	11,0
Depreciação	6,6	6,2	5,4	5,8	5,8
Tarifas sobre importação e exportação menos subsídios	8,6	7,8	9,6	9,9	9,3
PIB – Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco Central de Venezuela.

Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

* Valores estimados.

102 Esses dados foram estimados pelas rendas em dinheiro e não traduzem a alta na qualidade de vida dos pobres associada com gastos sociais. Veja: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/IG000040000_0000/>. Ver também: Weisbrot, Sandoval e Rosnick (2006).

Entretanto, desde o governo Chávez, essa redução na pobreza não provocou mudanças significativas nas desigualdades que caracterizam a sociedade venezuelana. A evolução no índice de Gini calculado pelo Banco Mundial é difícil de interpretar devido às mudanças metodológicas em sua estimativa: 44.1 em 1989, 41.7 em 1993, 48.8 em 1996, 49.5 em 1998, 44.0 em 2000 e 48.2 em 2003. Mas as tendências na distribuição entre salários e lucros no valor agregado são bastante claras (Tabela 6). A parcela dos salários do trabalhador no valor agregado caiu de 35,3 por cento, em 1998, para 28,2 por cento, em 2006. Enquanto a participação excedente operacional líquido, constituído pelos lucros, juros e rendas, ou toda a remuneração do capital, aumentou de 33,1 por cento para 45,8 por cento no mesmo período. Adicionando a depreciação no excedente operacional líquido, a remuneração bruta do capital, em 2006, foi superior a 50,0 por cento do valor agregado. Considerando os trabalhadores do setor informal, que podem representar mais de 40,0 por cento da força de trabalho, a participação da remuneração desses outros trabalhadores (informais e não assalariados) no valor agregado também foi reduzida, caindo de 14,4 por cento, em 1998, para 11,0 por cento, em 2006.¹⁰³

8.2.3 Distribuição da renda do petróleo e “missões sociais”

Considerando o gasto social do governo central como um todo, ele cresceu de 8,2 por cento do PIB, em 1998, para 13,6 por cento, em 2006 – um aumento de 170 por cento em termos reais durante o período. Quando o presidente Chávez começou seu primeiro mandato, o preço do petróleo no mercado internacional era de menos de 10 dólares por barril, sofreu um aumento para 60 dólares em 2007 e ultrapassou os 120 dólares no primeiro semestre de 2008. Essa tendência de aumento pode ser explicada por muitas razões, entretanto, a política externa do governo venezuelano foi muito importante para a obtenção deste resultado,

103 Weisbrot e Sandoval (2007, p. 13).

em especial sua participação na mudança do comportamento da Obep.¹⁰⁴ Apesar da pressão de um excesso de oferta, os países pertencentes a essa organização ainda foram forçados a ampliar a produção. Entre 1998 e 2006, o aumento no preço do petróleo permitiu um crescimento de 5,8 para 16,1 por cento do PIB na receita do governo central, e de 17,4 para 30,0 por cento no total da receita corrente.¹⁰⁵ O montante da receita corrente aumentou de 8.724 bilhões de bolívares, em 1998, para 117.326 bilhões, em 2006. Analogamente, o total dos gastos correntes subiu de 10.604 bilhões para 115.361 bilhões durante o mesmo período. Gastos usados na compra de bens e serviços que eram de 0,6 por cento do PIB, em 1998, cresceram para 2,4 por cento, em 2006. As transferências para agências descentralizadas subiram de 3,0 para 5,9 por cento do PIB; enquanto o seguro social aumentou de 1,1 por cento para 2,4 por cento do PIB. As transferências públicas totais para agências descentralizadas, Governo Central e governos locais, tiveram seus gastos com capital elevados de 2,9 para 5,5 por cento do PIB, entre 1998 e 2006.

Antes de 2003, a estratégia social do governo Chávez estava focada no plano Bolívar, concebido como um programa inicial de infraestruturas e desenvolvimento social. A partir de 2003, e da grave crise econômica decorrente da greve do setor de petróleo, uma série de missões sociais foram instituídas (*misiones*) – de início, emergencialmente – e, por seu turno, implementadas pelo governo da República Bolivariana da Venezuela, com a assistência de Cuba.

A primeira série de missões era destinada à educação. Começando em julho de 2003, várias missões educacionais complementares foram lançadas: *Simoncito* (pré-escola), *Robinson 1* (eliminação do analfabetismo para mais de um milhão de pessoas em menos de um ano), *Robinson 2* (6º grau da educação primária, “enriquecido” pelo ensino de inglês e computação), *Ribas* (segundo grau), *Sucre* (ensino superior). Esses programas foram articula-

104 González (2003).

105 Disponível em: <<http://www.mf.gov.ve/>>.

dos com a missão *Vuelvan Caras*, para criação de empregos assegurando treinamento vocacional especializado pago, e na missão *Guaicaipuro*, que tinha como objetivo garantir os direitos e melhoria das condições de vida dos povos ameríndios.

A segunda série de missões sociais foi destinada ao setor de saúde em áreas e regiões carentes. Seu eixo principal é a missão *Barrio Adentro*, que começou em abril de 2003 e, graças a quase 20.000 médicos cubanos, foi estendida para todo o território nacional, com mais de 1.600 consultórios médicos, incluindo as zonas mais distantes do país.¹⁰⁶ Jovens médicos venezuelanos, majoritariamente formados na Escola Latino-Americana de Ciências Médicas de Havana, foram cada vez mais integrados a essas equipes. Cerca de dezessete milhões de venezuelanos, a maioria pobre, foi beneficiada por esse plano de “medicina geral integral”, cujo objetivo é generalizar o direito à saúde, até o momento reservado à elite bem-afortunada. Totalmente gratuito para a população, este programa se materializou com o estabelecimento dos “hospitais públicos do povo” (por cidade) e de postos de saúde. Cirurgias dentárias, oftalmologistas, bem como diagnósticos e laboratórios de análises, estão integrados neste esquema. Quase a totalidade dos medicamentos e equipamentos médicos é provida por Cuba. Desde meados de 2003, milhões de consultas foram feitas e dezenas de milhares de vidas foram salvas.¹⁰⁷

Um terceiro programa, chamado missão *Mercal*, é focado na luta contra a fome. Graças a uma ampla rede de mais de 15.000 estabelecimentos subsidiados pelo Estado, além de um mercado aberto chamado de *mega-mercal* que funciona em vários lugares durante os finais de semana, o *Mercal* provê as pessoas com milhares de toneladas de alimentos por dia. Além do mais, permite o acesso das famílias desprivilegiadas a uma larga variedade de itens

106 Veja: <<http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/mision-barrio-adentro-1-2-3.html>>. Muitas missões foram criadas com a colaboração do governo cubano que envia seus profissionais em troca de petróleo.

107 Hoje em dia os tratamentos contra AIDS são totalmente gratuitos na Venezuela.

de consumo distribuindo com preços reduzidos: até -50% comparando com os preços de mercado – um plano de “proteção máxima” tornando possível a redução dos preços para os mais pobres. Beneficiando mais de dez milhões de venezuelanos, esse mecanismo excede a simples distribuição de alimentos e tende a assegurar a soberania alimentar. “Cantinas Bolivarianas” também estão sendo instaladas em distritos populares para assegurar refeições gratuitas àqueles sem nenhum recurso e alojamento, se necessário. Também foram desenvolvidos programas de infraestrutura, em particular na distribuição de água, eletricidade, transporte coletivo e moradia (com planos como *Mosquito*, *Corre Camino*, *Hormiga* etc.).

Todas essas missões foram financiadas graças a um fundo especial para investimentos sociais administrado com as rendas da PDVSA. Em 2005, seu orçamento totalizava 3,1 bilhões de dólares. Em 2006, o orçamento total da PDVSA alocado com propósitos sociais alcançava 7,3 por cento do PIB – comparando com o total de 13,6 por cento de gastos sociais pelo governo central (Tabela 7). Tais programas provavelmente poderiam ampliar seu escopo e eficiência, se estiverem integrados administrativamente com instituições públicas renovadas operando dentro da jurisdição de ministérios relevantes e fundados sobre o próprio orçamento do governo central.¹⁰⁸

A renda do petróleo também permitiu que essa instituição financiasse o desenvolvimento social e novas formas de produção, de cooperativas até “empresas de produção social” administradas pelos próprios trabalhadores. O Desenvolvimento social é financiado pelo Fundo para Desenvolvimento Social e Econômico (Fondespa), criado pela Assembléia Geral de Acionistas da PDVSA, em maio de 2004.¹⁰⁹ Este fundo financia diversos projetos sociais,

108 De acordo com os dados do Banco mundial, os gastos sociais públicos em saúde financiados pelo Estado (Ministério da Saúde) decresceram de 3 para 2 por cento do PIB entre 2000 e 2004, enquanto os gastos privados permaneceram em 3 por cento.

109 Disponível em: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.en/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=39>.

especialmente aqueles desenvolvidos pelas missões. Em 2005, o governo venezuelano criou o Fundo para Desenvolvimento Nacional (Fonden) com 6.000 milhões de dólares em recursos para financiar grandes projetos de infraestrutura, energia, saúde, educação, indústrias básicas, agricultura, meio ambiente, defesa e casos estratégicos. O montante de recursos procedentes das reservas em moeda estrangeira, bem como em excedentes de petróleo, alcançou 20.881 milhões de dólares em 2007.¹¹⁰ Pela primeira vez na história da Venezuela, a riqueza do petróleo é usada para melhorar a qualidade de vida dos pobres.¹¹¹

Tabela 5: Gastos Sociais

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos públicos sociais	8.2	9.4	11.0	12.1	11.2	12.1	11.8	11.6	13.6
Educação	3.4	4.1	4.5	4.8	4.8	4.6	4.8	4.1	5.1
Saúde	1.4	1.5	1.4	1.5	1.7	1.5	1.6	1.6	1.8
Habitação	1.0	0.8	1.7	1.0	0.8	1.1	0.6	1.3	1.6
Seguro Social	1.4	2.0	2.2	3.4	2.8	3.4	3.1	3.0	3.6
Desenvolvimento social	0.8	0.9	0.8	0.9	0.8	1.1	1.2	0.9	1.0
Cultura	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3
Ciência e tecnologia	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2

Fonte: Sistema de Indicadores Sociales de Venezuela (Sisov).

110 Disponível em: <http://www.fonden.gob.ve/todo_sobre>.

111 Parte desses “gastos para desenvolvimento social” é diretamente financiado por transferências da PDVSA: em 2006, 11.993 milhões de dólares foram alocados nas “missões”, 6.855 milhões de dólares no Fonden e 229 milhões no Fondespa para projetos de infraestrutura (transporte, eletricidade... PDVSA (2007).

8.3 POLÍTICAS ECONÔMICAS

8.3.1 Política Macroeconômica: políticas fiscal, monetária e cambial

A economia venezuelana ainda é largamente dominada pela propriedade privada dos meios de produção. Como mencionamos, a participação desse tipo de propriedade no PIB e nas modificações externas do setor privado é preponderante. Parte da receita também é apropriada pelos proprietários dos meios de produção (Tabela 6). O Presidente Chávez precisou de quase 5 anos para conseguir o controle da PDVSA, a maior empresa Venezuelana e a quinta maior empresa de petróleo do mundo. Só em dezembro de 2002, quinze mil empregados (de um total de 40.000), que participaram da greve patronal, foram demitidos. Portanto, o Estado Venezuelano permanece um estado capitalista, com todas essas contradições e dificuldades. Contudo, estas funções não constituem mais o centro da teoria “clássica” Marxista do Estado Capitalista, de Marx e Engels a Lenin, como um instrumento para a exploração das classes oprimidas.

Uma das particularidades e desafios do governo Chávez é usar o Estado para mudar a natureza do Estado capitalista e da sociedade. Albert (2005) observa:

O movimento Bolivariano, e particularmente o Presidente Chávez, está levando a população para uma postura de esquerda. Mais ainda, o movimento bolivariano e especialmente o presidente Hugo Chávez estão tentando substituir as antigas formas capitalistas por novas formas que eles chamam de anti-capitalistas, participativas, socialistas e bolivarianas, entre outras. Eles não estão ocupando ou eliminando as velhas estruturas pela força. Estão funcionando legalmente dentro dos parâmetros da sociedade para fomentar a criação de novas formas e assim mostrar, por contraste e pela competição socialmente aceitável, que as velhas formas venezuelanas eram inferiores, esperando que com

o tempo as novas formas vencerão legalmente as velhas. Mas, no que se refere a essas novas formas, as normas e estruturas políticas estão muito mais claras do que as econômicas. Alguns gostariam de ver uma campanha nacional de debate, exploração e conscientização, para clarear e explicitar os objetivos finais da revolução, assim como fazer com que o conhecimento desses objetivos e seu enriquecimento através de uma crítica contínua se tornem um valor nacional e não seja a posse de alguns poucos líderes.

Desde a crise de 2002/2003, as políticas expansionistas, fiscal e monetária, combinadas com o controle da taxa de câmbio, contribuíram para a recuperação do crescimento real do PIB e para a aceleração do “efeito de recuperação”. No início, o governo Chávez preferiu elevar o gasto público total do governo central – de 23,7% do PIB em 1998 para 31% em 2006 (Gráfico 17) – e reduzir a taxa de juros – esta última sendo até negativa em termos reais nos últimos anos (Gráfico 18). Desde fevereiro de 2003, o Estado decidiu modificar o regime cambial para o de taxa de câmbio fixa e introduziu o controle sobre os fluxos de capital. Paralelamente, estabeleceu o controle de preços com valores máximos para mais de 100 itens (principalmente alimentos) e o congelamento de preços de insumos manufaturados.

No entanto, a estrutura e as funções da política macroeconômica aplicadas continuam as mesmas e as instituições estatais difundem para o público todos os dados econômicos estimados de forma semelhante à de outros países capitalistas, usando metodologias do FMI e do Banco Mundial, mas integrando suas próprias particularidades, como a produção de petróleo. Considerando a política fiscal, todo o déficit primário orçamentário (excesso de gastos em relação à receita) é financiado pelo mercado financeiro, através de empréstimos, venda de títulos ou de operações no mercado aberto; enquanto o excedente pode ser esterilizado através da política monetária ou usado para aumentar a reserva de moeda estrangeira. Em última instância, todos esses mecanismos ligados às políticas fiscais, monetárias e cambiais são controlados pelo Ban-

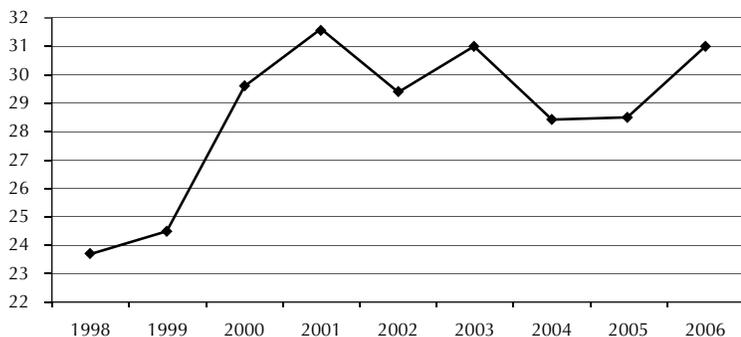
co Central Venezuelano - *Banco Central de Venezuela* (BCV). Além disso, para a manutenção dessas políticas são necessários dentro do Estado muitos servidores públicos, técnicos e especialistas com seus velhos hábitos comportamentais, ideologia, conhecimentos especializados, métodos de gestão e administração herdados da antiga estrutura do Estado capitalista. Enfim, alguns grupos burocráticos poderosos detêm o controle de uma parte das atividades e funções do Estado Venezuelano sob a Revolução Bolivariana.

A análise da política fiscal não revelou mudanças dramáticas nos últimos anos. O petróleo continua a ser a principal fonte de receita do Estado, os impostos indiretos, como o imposto sobre valor adicionado, não declinaram em relação ao PIB na receita do Estado e se mantiveram mais ou menos no mesmo nível. Além disso, as tarifas sobre os lucros, os impostos de renda e ganhos de capital não sofreram aumento. Como consequência disso, o sistema fiscal permanece extremamente regressivo, o que significa que os pobres pagam mais impostos do que os ricos.¹¹² Ainda se está longe de um sistema tributário progressivo,¹¹³ no qual a contribuição relativa dos pobres seria menor.

112 Do ponto de vista da teoria marxista do valor, todos os impostos constituem parte da mais-valia gerada na produção e não tem sentido a idéia de que os ricos pagam impostos.

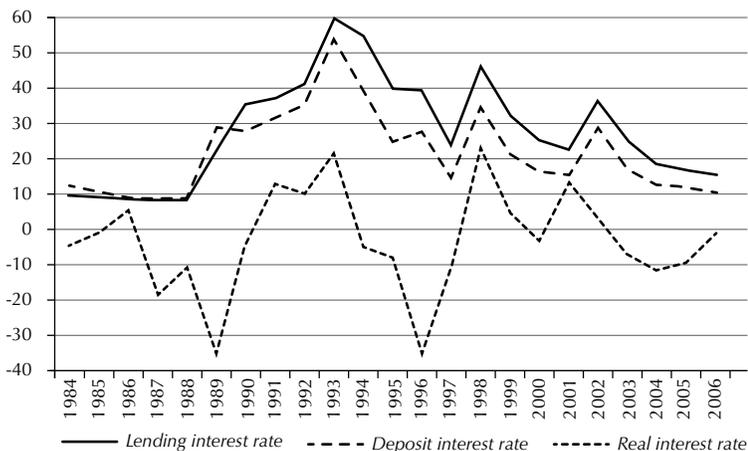
113 Tal sistema não é um meio de transição ao socialismo. Ele é muito usado nas sociedades capitalistas no Norte da Europa, onde as desigualdades sociais e de renda são muito menores do que na América Latina. O governo Chávez está utilizando as missões como meio de escapar em parte da antiga burocracia estatal e como mecanismo para a redução das desigualdades. Considerando a importância das missões, elas constituem uma mudança profunda em termos de política econômica.

Gráfico 1. Gasto público total do governo central (porcentagem do PIB)



Fonte: Sistema de Indicadores Sociales da Venezuela (Sisov).

Gráfico 2: Taxa de Juros (porcentagem)



Fonte: Banco Central de Venezuela.

A política monetária conduzida pelo Banco Central da Venezuela tem como objetivo o controle da inflação e o estímulo ao crescimento. Para atingir seus objetivos, tal política é realizada através do controle das taxas de juros e da base monetária, sem diferenças significativas quando comparada a outros bancos centrais. Até 2003, o BCV adotava a política de metas de inflação, quando foi abandonada com a mudança na direção do Banco.

As indicações oficiais são de que o Banco continua utilizando o instrumento clássico de controle da liquidez que é o *open market*. Mas, procura afastar-se cada vez mais e encontrar caminhos para uma política monetária antineoliberal. Quanto ao controle da inflação na Venezuela, ela permanece em patamares relativamente altos em comparação aos Estados Unidos e ao Brasil, por exemplo. Os dados publicados pela Comissão Econômica da América Latina e do Caribe¹¹⁴ mostram que, na Venezuela, a variação da lista de preços ao consumidor reduziu de +59,9% em 1995 para +12,6% em 2006, mas continuou ainda bastante alta em 2007, com cerca de +20,0%. Consequentemente, muitos economistas denunciaram o “fracasso” da política monetária adotada pelo governo.

No dia primeiro de janeiro de 2008, o BCV efetuou uma reforma monetária substituindo o Bolívar pelo Bolívar forte. A troca de moeda consistiu na divisão de todos os valores expressos na antiga moeda por mil cujo efeito deveria ser nulo, mas não excluiu a possibilidade de aumentos de preços no processo de conversão ou no arredondamento dos valores.

A inflação não pode ser rigorosamente controlada pelo Banco Central, e não há uma disputa entre o Banco Central e o mercado, como muitos economistas ortodoxos pensam. O nível de preços resulta diretamente da luta de classes pela apropriação do excedente, e o fato é que, no momento, aparentemente, a burguesia venezuelana ainda está vencendo a batalha contra a política monetária do governo. Na economia capitalista, o mercado comanda toda a economia e parcelas significativas das demais relações sociais. Quando o governo venezuelano tentou controlar os preços e transferir mais renda aos trabalhadores, a classe dominante desencadeou, contra o Estado e a população, a greve patronal, muito mais poderosa do que uma greve de trabalhadores. Com a propriedade dos meios de produção e o controle dos bancos e das finanças, do mercado cambial, das empresas priva-

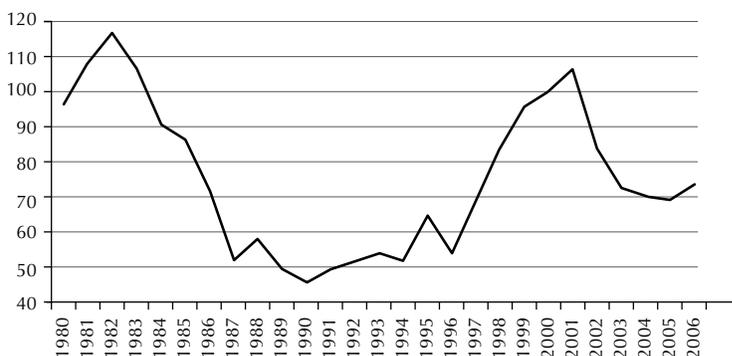
114 Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/28074/LCG2332B_2.pdf>.

das e do comércio interno e externo – além da mídia – e também com uma parte considerável do corpo burocrático do Estado, inclusive do sistema público de educação, entendemos que os efeitos da greve dos capitalistas podem ser maiores e mais destrutivos. Somente com uma mobilização e a resistência ativa de todos os venezuelanos, pode-se enfrentar e derrotar tal poderio; como foi feito durante o golpe militar em 11 de abril de 2002.¹¹⁵

As leis e os regulamentos para o controle da inflação e da taxa de câmbio da moeda estrangeira na Venezuela são continuamente desafiados pelas classes dominantes. Esta última, seja ilegalmente através do mercado negro, seja legalmente usando seus direitos de propriedade, estão lutando contra o governo bolivariano e contra os direitos do povo de colocar em prática as novas políticas sociais e de implementar uma nova e eficiente estratégia de desenvolvimento, utilizando os instrumentos monetários e financeiros. Por um lado, a classe dominante promove e estimula um mercado de câmbio negro ilegal, elevando artificialmente a taxa de câmbio da moeda nacional e estimulando a fuga de capitais (Gráfico 19). Por outro, ela reduz ou suspende a produção (ou esconde os estoques) para criar uma escassez artificial a qual pressiona os preços para cima. Em ambos os casos, ela encontra suporte em frações da classe média, e até mesmo da classe baixa. Movida por seus interesses individuais, ela ganha dinheiro em benefício próprio. Além disso, os preços no comércio não são fixados pela lei de oferta e demanda no chamado “mercado de competição perfeita” imaginado pela ideologia neoclássica. A economia capitalista contemporânea é largamente comandada pelas grandes empresas em posição de oligopólios ou monopólios no mercado, especialmente em países da América Latina e no Caribe. A estrutura de preços no mercado é fixada por essas empresas de acordo com suas estratégias de maximização de seus próprios lucros.

115 Em 11 de setembro de 1973, a burguesia recuperou o poder político no Chile através de um golpe militar, conduzindo ao assassinato do Presidente Allende pelas forças militares. Na Venezuela, o poder foi retomado pela população em 2002.

Gráfico 3: Índice da Taxa de Juros efetiva real (índice = 100 em 2000)



Fonte: Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial e Dados das Contas Nacionais, *online*.

Durante os quarenta anos após a Conferência de Bretton Woods, em 1944, todas as maiores economias do mundo adotaram o regime de taxas fixas de câmbio e o controle do fluxo de capitais externos,¹¹⁶ inclusive a remessa de capital e a repatriação dos lucros – uma política considerada “heterodoxa” hoje em dia. Tal política foi aceita pelos capitalistas para salvar o sistema após Segunda Guerra Mundial. Mas as operações no mercado negro de moedas estrangeiras e a fuga de capitais não eram muito importantes naquela época – tampouco eram utilizadas para influenciar as políticas macroeconômicas através das pressões da grande imprensa. A situação mudou bastante desde aquela época. Em dezembro de 2007, o Ministro das Finanças venezuelano declarou que as fugas de capital tinham atingido o montante de 2.300 milhões de dólares, incluindo as cotas de viagem ao exterior e as compras pela Internet usando cartões pré-pagos, mas anunciou simultaneamente que esse sistema de cartões seria extinto até o

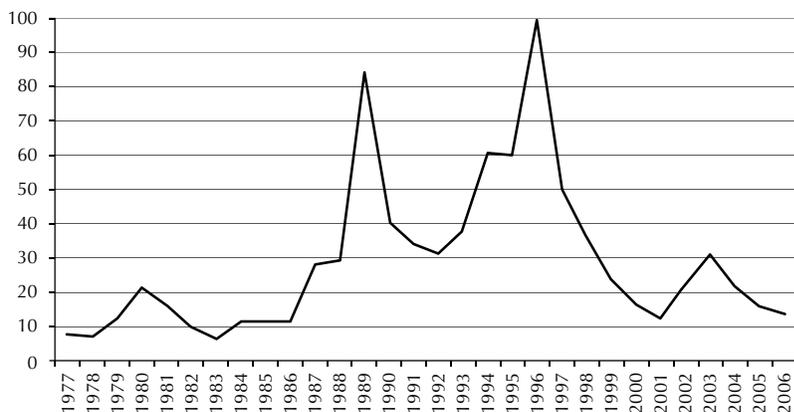
116 O livre mercado de moeda estrangeira é defendido pelos economistas ortodoxos como um meio de acabar com o mercado negro de moedas, mas isso não é correto. O mercado negro continua em muitos países nos quais vigora um mercado livre, como no Brasil, por exemplo, onde a taxa de câmbio no mercado negro é publicada todos os dias pela grande imprensa.

final de 2007.¹¹⁷ Contudo, é possível efetuar uma outra estimativa aproximada da fuga ilegal de capitais através do saldo negativo na conta de “erros e omissões” do balanço de pagamentos. O déficit total desta conta foi de US\$ 2.864 milhões em 2006, e de US\$ 1.981 milhões nos primeiros três trimestres de 2007. O principal problema associado a tal política é acima de tudo político, porque as transações do mercado negro são meios para estimular a propaganda contra a política macroeconômica do governo. A taxa de câmbio oficial no segundo semestre de 2007 era de 2,14 *Bolívars* para cada US\$ 1,00, mas o dólar americano podia ser vendido no mercado negro por 2 ou 2,5 vezes a mais.¹¹⁸

117 Disponível em: <<http://www.aporrea.org/imprime/n106560.html>>. Acesso em: 23 dez. 2007. A rigor, isso não pode ser considerado como fuga de capitais, porque foi legalmente autorizado. Por exemplo: no Brasil, os gastos em viagens ao exterior de janeiro a novembro de 2007 chegaram a US\$ 7.429 milhões. No mesmo período, a remessa de lucros e dividendos foi de US\$ 15.210 milhões, a remessa de ganhos de capital na conta de portfólio foi de US\$ 4.018 milhões e o total das remessas líquidas dos fluxos de capitais foi de US\$ 24.898 milhões (BACEN, Nota para a Imprensa, 19/12/2007).

118 Por exemplo, um dos argumentos divulgados foi que uma pessoa pode viajar para Miami no último dia do mês, retirar US\$ 500,00 de sua conta bancária e repetir a mesma operação no dia seguinte, e depois retornar à Venezuela com US\$ 1.000,00 e vendê-los no mercado negro com ganhos de até 250%.

Gráfico 4: Taxa de inflação, preço ao consumidor (porcentagem anual)

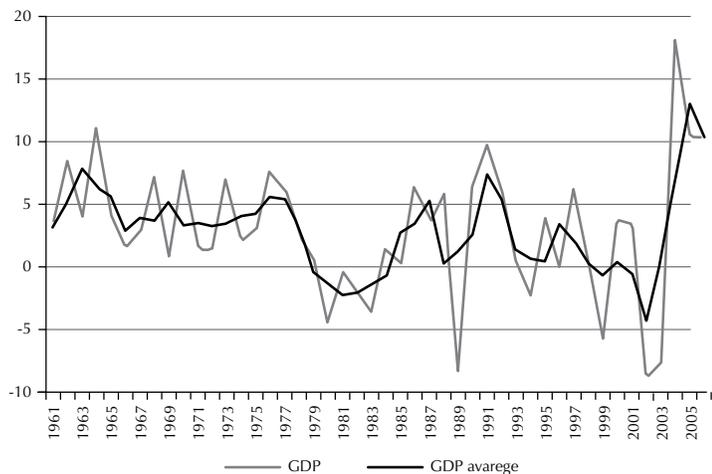


Fonte: Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial e Dados das Contas Nacionais, *online*.

De qualquer forma, apesar das consideráveis dificuldades, das contradições extremas e da agressiva oposição dos banqueiros, industriais e latifundiários e de toda pressão reacionária, a economia venezuelana do governo Chávez registrou a menor taxa de inflação desde a década de 70 com 19,6% em média, de 1999 até 2006, contra 49,4%, entre 1987 e 1998 (Gráfico 20), e uma das maiores taxas de crescimento do PIB na América Latina desde a crise de 2002/2003, com cerca de 13% (Gráfico 21). Além disso, o total de reservas cambiais cresceu acentuadamente nos últimos anos, de US\$ 14.849 milhões, em 1998, para US\$ 37.440 milhões, em 2006 (Gráfico 22). Se adicionarmos às reservas oficiais todas as outras contas recebidas pelo Estado Venezuelano no exterior, estimadas entre US\$ 14.000 milhões e US\$ 19.000 milhões, esse total permitiria o pagamento de toda a dívida pública (interna e externa) de US\$ 44.104 milhões em 2006. Numa eventualidade de queda no preço do petróleo (ou de estagnação do preço), o Estado poderia enfrentar o impacto dos aumentos dos gastos públicos, e até mesmo manter a tendência de crescimento dos gastos sociais.¹¹⁹

119 Ver: A Unidade Econômica Inteligente (2006, p. 60).

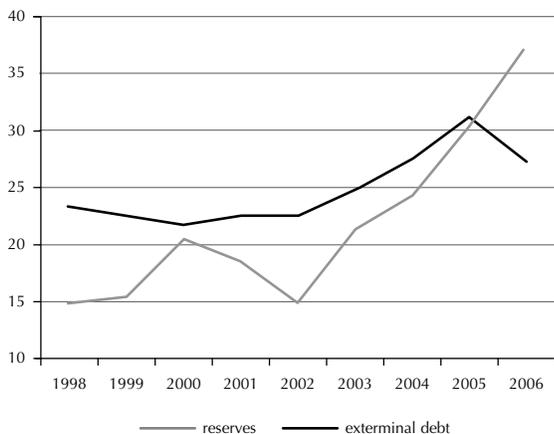
Gráfico 5: Taxa de crescimento do PIB (porcentagem anual)



Fonte: Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial e Dados das Contas Nacionais, *online*.

Notas: Taxa anual de crescimento do PIB a preços de mercado estimados na moeda local a preços constantes. A taxa média de crescimento do PIB foi calculada em médias móveis de três anos.

Gráfico 6: Reservas Cambiais e a dívida pública externa (US\$ milhões)



Fonte: Banco Central de Venezuela e Ministério do Poder Popular para a Economia e para as Finanças.

8.4 POLÍTICAS EXTERNAS: ALBA, PETROSUR E BANCOSUR

8.4.1 Alba

O governo Chávez conduz uma política externa destinada a auxiliar os países e pessoas pobres sob o signo da solidariedade internacional. As oposições a essa iniciativa, internas e internacionais, também foram tremendas. Em primeiro lugar, ele comprou títulos dos governos argentinos e bolivianos no mercado financeiro internacional para reduzir a pressão estrangeira restringindo as políticas internas desses países. Em segundo lugar, ele contribuiu para criar a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Como veremos abaixo, a Alba propõe um intercâmbio de solidariedade internacional entre os povos latino-americanos, protegendo a produção e os mercados internos contra os comportamentos predatórios das maiores firmas transnacionais e do capital dominante, enquanto a Alca impõe o livre comércio entre países com poder político-econômico assimétricos. Em terceiro, criou a PetroCaribe, um acordo entre os países do Mar do Caribe para provê-los com petróleo a preços e condições de pagamento muito melhores que aquelas oferecidas pelos mercados “livres” do petróleo. Em quarto, propôs um acordo, assinado em dezembro de 2007, em Buenos Aires, criando o Banco do Sul (BancoSur) no intuito de se liberarem da tutela do FMI e do Banco Mundial. Este é apenas o começo de um imenso conflito entre as organizações capitalistas internacionais mais poderosas em escala mundial. Por último, mas não menos importante, o governo Chávez está desenvolvendo uma estratégia internacional geral caracterizada pela solidariedade com os países pobres confrontando seu mais poderoso inimigo: o imperialismo estadunidense.

Entretanto, essa estratégia distingue entre governo e povo estadunidense. Em 2005, o congresso dos EUA convocou as maiores companhias petrolíferas para ajudar as famílias pobres nos Estados Unidos vendendo óleo combustível com desconto. Somente a Ci-

tgo Petroleum Corp., um braço da venezuelana PDVSA nos Estados Unidos, respondeu positivamente e ofereceu óleo com 14% de desconto – ou gratuitamente para as famílias mais pobres. No inverno de 2007, essas famílias foram abastecidas com produtos de petróleo para uso doméstico em mais de vinte estados dos EUA. Um acordo similar também tinha sido assinado em favor dos pobres de Londres, mas que foi cancelado após a mudança do prefeito de Londres.

A gravidade dos perigos associados com a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) gerou uma oposição crescente à sua participação forçada. Resistências convergiram de todos os setores mais progressistas como partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, organizações de camponeses, vários movimentos sociais, indígenas, feministas, ecológicos etc. O desenvolvimento de comitês de luta, demonstrações de massa e consultas populares contribuíram para informar, mobilizar e organizar as pessoas do continente. Apoiados por esses fortes movimentos, vários Estados (Cuba e Venezuela) encontraram meios de resistir e formular críticas radicais contra esse projeto destrutivo, enquanto outros (como o Brasil) renegociaram o calendário e adiaram os prazos. Isso terminou na 4ª Cúpula das Américas, em 2005, com a rejeição dos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) em assinar a Alca. Desta última, permanecem ainda alguns acordos bilaterais com os Estados Unidos, contra os quais a luta ainda continua.

Somente em alguns meses, os povos da América Latina e do Caribe foram bem sucedidos em passar da defensiva, pela prevenção contra uma participação forçada na Alca, para a ofensiva, através do lançamento da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), concebida como uma conquista do direito ao desenvolvimento e de uma regionalização alternativa àquela representada por uma correia de transmissão da globalização neoliberal. A Alba foi lançada em 14 de dezembro de 2004, em Havana, pelos presidentes Fidel Castro e Hugo Chávez. A adesão da Bolívia, oficializada em abril de 2006 pela assinatura do acordo pelo presidente Evo Morales, ampliou essa aliança. Aos três países, os mais “radicais” do continente, associaram-se, em janeiro de

2007, a Nicarágua do presidente Daniel Ortega, e tiveram aproximação do Equador e do Haiti. É basicamente a forma de regionalização pretendida para reforçar a autonomia da América Latina e do Caribe, tendendo a contribuir para um mundo multipolar.

Até o momento, as relações desenvolveram-se com maior ênfase especialmente entre Cuba e Venezuela. Um plano estratégico organiza o suprimento de serviços médicos gratuitos e treinamento de dezenas de milhares de doutores e especialistas em cuidados de saúde pela parte cubana, e, pela Venezuela, a reativação das refinarias de petróleo em Cuba, a aceleração das transferências tecnológicas entre suas companhias petrolíferas estatais, *Petroleos de Venezuela S.A.* (PDVSA) e *Cuba Petroleo* (Cupet), e o abastecimento de petróleo. A cooperação entre esses dois países estende-se agora em um campo amplo, do financiamento de infraestruturas (telecomunicação, transporte) até a mineração ou indústrias de aço e o agronegócio. Isso também implica na redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, bem como incentiva o investimento direto estrangeiro implementado por suas respectivas entidades públicas. Além da consolidação das relações entre seus países signatários, a Alba propõe profundas transformações nas relações econômicas entre os países numa escala continental, através do estabelecimento de novas bases para uma nova forma de integração, fundada não mais nos valores do lucro e da pilhagem realizada pelo capital transnacional, mas naqueles da solidariedade, cooperação e complementaridade. A promoção de um desenvolvimento a serviço do povo, através da formulação de políticas favoráveis à economia nacional, à diversificação econômica, à conquista da soberania alimentar, e o crescimento dos setores sociais (alimentação, saúde, habitação, educação, emprego), é focada na melhoria do bem-estar da vasta maioria da população, tendo como prioridade os mais pobres, e só pode ser alcançada graças a uma participação popular ativa no projeto social de desenvolvimento e divisão mais equitativa das riquezas.

Uma das inovações postas em prática dentro do quadro da Alba consiste em um “fundo de compensação para convergência

estrutural”, que tem como objetivo eliminar os obstáculos ao desenvolvimento e tratar os países pobres em termos preferenciais, garantindo ajuda para financiar investimentos e subsidiando sua produção direta no sentido dos mercados nacionais ou de exportação. Paralelamente, continuam as negociações para integrar em uma única companhia petrolífera continental, a PetroSur, as atividades das seguintes companhias estatais: PDVSA (Venezuela), Cupet (Cuba), YPFB (Bolívia), Petrobrás (Brasil), EnarSA (Argentina), PetroEcuador (Equador) e PetroTrin (Trinidad e Tobago). Tal evolução tornará possível a esse grupo de países ter mais peso e obter mais eficiência nas negociações internacionais relacionadas à energia, mas também para definir melhor as estratégias de renovação das fontes de energia e de salvaguardar o meio ambiente. O acordo da PetroCaribe assinado em junho de 2005 reúne, além da Venezuela e de Cuba, a República Dominicana, Jamaica, Belize, Guiana, Suriname, as Bahamas e Granada.

Graças a Alba e a essa série de iniciativas ou projetos alternativos, o caminho está aberto para a formação de um bloco regional da América Latina e do Caribe, a qual pode exercer um contrapeso à hegemonia estadunidense, respeitando o direito do povo ao desenvolvimento. Essa integração, concebida no espírito de Bolívar e Martí, e próxima às bases da Carta das Nações Unidas no que tange a realização da cooperação internacional e à Declaração sobre o direito ao desenvolvimento adotada na reunião geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 4 de dezembro de 1986, escolheu respeitar a soberania de cada estado signatário. A engrenagem da Alba é basicamente impulsionada por seus Estados. Durante a reunião continental sediada na Venezuela, em abril de 2007, o conceito de integração regional foi ampliado para abarcar nas negociações correntes, além dos governos dos países parceiros membros, representantes de movimentos sociais, incluindo aqueles de países não membros.

Os grandes princípios que norteiam e justificam a adesão dos Estados – tais como autodeterminação popular, complementaridade econômica, intercâmbio equivalente ou integração tecnológica

e energética – foram complementadas por novos objetivos, como a solidariedade ativa entre os povos, soberania alimentar, a luta contra a exclusão social, a defesa dos direitos humanos com um significado mais amplo (civil, político, econômico, social e multicultural), e também a preservação do meio ambiente. Sendo assim, a concepção de regionalização econômica e social progrediu na direção de uma integração popular mais autêntica, focando na busca de condições para uma solução para extrema fragmentação nas resistências populares do continente imposta pelo capital, da convergência de seus conflitos pela emancipação e da construção de uma frente unida para encarar o inimigo comum imperialista.

8.4.2 BancoSur

Em 30 de abril de 2007, Hugo Chávez anunciou sua intenção de retirar do FMI e do Banco Mundial a República Bolivariana da Venezuela qualificando serem “mecanismos nas mãos do imperialismo estadunidense” para a pilhagem dos países do Sul. Na oposição, as reações a essa decisão foram extremamente violentas, criticando o estilo “impulsivo” do governo do presidente venezuelano – que não estaria consciente dos riscos de não pagar as dívidas de seu país – sugerindo que a inconsistência e a incompetência de sua administração eram tais que ele estaria inapto a explicar precisamente como a Venezuela, tecnicamente, abandonaria essas instituições financeiras.

O Ministro das Finanças venezuelano repetiu em vão que seu país não pararia de pagar o serviço da dívida externa, os mercados financeiros expressaram sua insatisfação fazendo cair o valor dos títulos emitidos pelo Estado e aumentando o risco-país. Depois de haver sido bem-sucedido na nacionalização dos setores de petróleo, eletricidade e telecomunicações – a chamada “amputação” de cerca de um quinto das transações do mercado de ações de Caracas foi de fato um exercício do direito à soberania popular sobre seus próprios recursos naturais –, comparou, então, G. W. Bush com o demônio na Assembléia Geral das Nações

Unidas. O líder da Revolução Bolivariana continua a desafiar o imperialismo estadunidense, mas dessa vez no terreno monetário e financeiro. O desprezo manifesto e os insultos lançados contra o presidente Chávez por seus adversários estão à altura da importância e da precisão de suas decisões neste âmbito.

A relevância da anunciada saída do FMI não pode ser entendida sem a perspectiva da criação do Banco do Sul (BancoSur), para o qual a Venezuela contribuiu de uma forma decisiva. O objetivo dessa nova instituição seria tanto reduzir a dívida externa quanto financiar o desenvolvimento, enquanto funciona sobre uma lógica diferente daquela de um banco capitalista. Atualmente, os países do Sul são compelidos a alocar uma parcela elevada de suas reservas para comprar títulos do Tesouro dos EUA – para financiar os desequilíbrios internos e externos do sistema capitalista mundial – mas também para constituir reservas cambiais estrangeiras no sentido de defender a moeda nacional contra ataques especulativos.

É chegada a hora de caminhar em direção à formação de uma frente de países do Sul para preservar seus recursos financeiros e monetários, seja em títulos da dívida americana ou em moedas dos países dominantes, mas preferencialmente dentro de um Banco do Sul cujo controle pode ser mantido pelos governos latino-americanos. Essa instituição multilateral sob um novo formato não será mais um instrumento do capital dominando em escala mundial, mas uma poderosa e eficiente ferramenta de financiamento para um desenvolvimento colocado a serviço do povo. Ela apoiaria financeiramente os esforços dos governos nacionais ou locais para melhorar as condições de vida e de trabalho de seus povos, para promover as atividades das empresas nacionais de infraestrutura garantindo o atendimento das necessidades públicas básicas, mas também o implemento de agriculturas mais respeitosas à força de trabalho camponesa, de indústrias diretamente ligadas ao mercado interno e de exportações com maior valor agregado.

O Banco do Sul tem vocação para se tornar o banco da Alba, a qual teria, obviamente, que usar sua própria instituição multilateral de financiamento (e, possivelmente, uma nova moeda comum) para

diversificar suas economias, conquistar a soberania alimentar e promover os setores sociais – os quais necessitam ir além do capitalismo. Como afirmação da soberania monetário-financeira, devido a um sistema intracontinental de trocas feitas nas moedas dos Estados membros, a criação desse banco ofereceria aos governos da América Latina e Caribe uma oportunidade, praticável e crível, de se libertarem da supervisão do FMI – bem como daquela do Departamento do Tesouro dos EUA. A construção de uma ordem econômica mais justa, baseada na solidariedade e cooperação entre parceiros, requer o questionamento do papel (e talvez até mesmo da existência) do FMI – bem como do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC). O FMI, atualmente confrontado com sérias dificuldades, se tornou um modelo de “má governança”. Conseqüentemente, seria justificado, para todo “bom governo”, a serviço de seu povo, romper com o FMI – se as condições o permitirem.

Liderado por Cuba, Venezuela, Bolívia e Equador, mas também, dentro de certos limites, por outros governos progressistas, tais governos estão de fato envolvidos na construção de um bloco regional alternativo passível de exercer um contrapeso à hegemonia dos EUA, respeitando o direito do povo decidir soberanamente e manter sob controle o futuro coletivo. Nessa perspectiva, carregando a esperança de que a lógica da Alba possa ser concebida de forma complementar àquela do Mercosul e de outros acordos regionais latino americanos, cujas revisões na dinâmica possam constituir vetores para blocos regionais autônomos, para se libertarem das imposições autoritárias dos EUA. Esses processos de integração devem obedecer, portanto, a uma lógica diferenciada, claramente progressista. Assim como a Alba, eles devem se adaptar aos mais básicos requerimentos do desenvolvimento de suas economias, se estruturar em amplas e sólidas bases sociais, se conceber de forma independente e democrática atentando para os direitos dos indivíduos e povos, mas também para o meio-ambiente. Eles teriam ainda que atender urgentemente às necessidades sociais através de programas voluntários de autossuficiente alimentar, de saúde, educação e infraestrutura, criar mecanismos adequados de equalização

dos recursos, garantindo uma rápida redução das desigualdades internas e internacionais, e encontrar formas adequadas de harmonizar suas decisões coletivas. É necessário definir condições de uma cooperação alternativa dentro de cada grande região do mundo, em ligação com os movimentos sociais. Os povos da América Latina e do Caribe projetam sua integração regional em uma nova perspectiva, fundada sobre solidariedade e vantagens cooperativas tendendo a uma ordem internacional caracterizada por igualdade e soberania entre parceiros. Princípios políticos progressivos devem fundar essa ordem para promover desenvolvimento, e lições desses experimentos devem ser desenhadas sobre outros continentes – mesmo que as situações difiram de uma área para outra.

8.5 PLANIFICAÇÃO CENTRAL E TRANSIÇÃO AO SOCIALISMO

8.5.1 Planificação e transição na Venezuela: as contradições da sociedade capitalista

Esse período mais recente da experiência de transição de uma sociedade capitalista a outra forma de organização da sociedade na Venezuela, ou à Revolução Bolivariana, ainda não é suficiente para avaliar todas as mudanças ocorridas neste país – e este não é o nosso propósito neste artigo, no qual escolhemos discutir somente algumas propostas, instituições, ferramentas e meios legais criados para a planificação da Venezuela. Inicialmente, a Revolução Bolivariana não era socialista. A evolução das contradições internas e externas, sofridas pelo governo, levaram o presidente Chávez, antes das eleições de 2006, a transformar progressivamente suas propostas da revolução Bolivariana em direção à nova orientação socialista.

Historicamente, os países socialistas experimentaram uma organização de suas economias adotando as formas de planificação central, como a União Soviética, a China, o Vietnã ou Cuba. Mesmo que o alcance da socialização tenha variado de um país

para outro, os Estados Socialistas aboliram, de um modo geral, a propriedade privada dos meios de produção e assumiram o controle de toda a economia, desde a indústria até a agricultura, dos bancos e das finanças. Depois da revolução, essas mudanças para a socialização dos meios de produção foram facilitadas pelo fato de, na maioria dos países, a maior parte das classes dominantes ter migrado para fora do país, abandonando suas propriedades.

A situação é um pouco diferente na Venezuela. Neste caso, as classes dominantes permaneceram dentro do país, e ela continua como proprietária da maior parte dos meios de produção, como bancos, indústrias, terras e fazendas, lojas de comércio, imprensa ou universidades. Não houve um processo de expropriação da propriedade privada. Como as classes dominantes mantiveram quase todo seu poder político e econômico, o Estado Venezuelano não tem condições de criar um sistema de planejamento central amplo e integrado sem o controle dos meios de produção. Contudo, o Ministério do Poder Popular para a Planificação e Desenvolvimento está formulando, no momento, várias propostas e meios a fim de construir um sistema de planejamento diferente, baseado, em particular, na Lei Orgânica de Planificação (*Ley Orgánica de Planificación*), de novembro de 2001.¹²⁰

Além disso, o atual sistema de planificação venezuelano, no que tange à parte mais importante da produção e distribuição de bens e serviços, sofre de um problema crucial: a sua aceitação ou não pelos capitalistas. A produção capitalista é implementada para maximizar os lucros, e esse tipo de planejamento, que depende dos interesses capitalistas, necessita de alguns mecanismos de subsídio e/ou financiamento, com baixas taxas de juros, para aumentar a taxa de lucros. Nas condições de uma aguda luta de classes e de uma feroz oposição das classes dominantes contra o governo Chávez, essa parcela da economia não pode ser integrada no conjunto da planificação. Portanto, o sistema de planificação venezuelano está limitado, em sua maior parte, ao setor público,

120 Disponível em: <http://www.mpd.gob.ve/consejo_local/consejo_local.htm>.

em diferentes níveis, desde as decisões nas paróquias e municípios até as do governo central, acerca do orçamento público.

No entanto, o Estado detém o controle de várias empresas públicas importantes e em setores estratégicos, como a PDVSA ou CANTV (*Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela*). A experiência original é, entretanto, a organização das “empresas de produção social” - *empresas de producción social* (EPS).¹²¹ Elas são:

[...] entidades econômicas destinadas à produção de bens e serviços nas quais os trabalhadores têm seus próprios meios de produção, autênticos e não alienados, nas quais não há discriminação social a nenhum tipo de trabalho e emprego, nas quais não há privilégio resultante de uma posição de liderança, com uma significativa igualdade entre seus membros, baseado num planejamento participativo e protagônico sob o regime de propriedade Estatal, de propriedade coletiva ou da combinação de ambas.¹²²

Nessas EPS, a apropriação do excedente pelos trabalhadores é resultado do trabalho por eles fornecido; a administração é democrática e participativa e o processo de votação é definido e organizado por pessoa (e não de acordo com a participação no capital da empresa). Em março de 2007, havia 321 EPS na Venezuela, dentre as quais 216 estavam operando em vinte diferentes ramos de atividade e localizadas em nove estados e em 34 municipalidades, de acordo com a *Corporación Venezolana de Guayana*.¹²³ Essas empresas solicitaram um montante de US\$ 12,7 milhões para seu financiamento e receberam US\$ 8,9 milhões até março de 2007. Não há dúvidas de que, no momento, está longe de ser o suficiente para confrontar o enorme poder econômico exercido pelas empresas privadas capitalistas, nacionais ou internacionais, e para

121 Disponível em: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=200>.

122 República Bolivariana de Venezuela (2007), p. 25.

123 Disponível em: <http://www.cvg.com/espanol/portal_eps/index.php>.

suportar a implementação de um eficiente sistema de planificação.

A particularidade do plano organizado no sistema da Lei Orgânica de Planificação de 2001 é a implementação de uma administração do orçamento público mobilizando dois níveis distintos, considerados as fundações do poder popular: o Conselho Local de Planificação Pública (*Consejo Local de Planificación Pública*) e o Conselho Comunal (*Consejo Comunal*). A primeira instituição foi criada em maio de 2002 e pela sua natureza obrigatória cobre todas as municipalidades. Ela é definida como “uma instância encarregada de promover a participação organizada das pessoas participantes do processo de planificação a ser desenvolvido no âmbito das municipalidades, tendo como principal responsabilidade a de formular o Plano de Desenvolvimento Local”.¹²⁴ A segunda instituição é “uma instância de organização do povo (cidadãos), a qual se tornou a unidade primária de participação protagônica dos membros de uma comunidade específica integrada a uma rede social do país”.¹²⁵ Ambas as instituições de planificação foram moldadas a fim de ampliar a democracia participativa no processo de decisão, no que diz respeito aos gastos do orçamento público, e para criação de um novo poder popular.¹²⁶

Para dar maior impulso à Revolução Socialista Bolivariana, o Presidente Chávez apresentou o que ele chamou de cinco motores – (I) Leis Habilitantes, (II) Reforma Constitucional, (III) Moral e Iluminismo: Educação com Valores Socialistas, (IV) Nova Geometria do Poder, (V) Explosão do Poder Comunal – os Conselhos Comunais constituem uma das formas de organização do último motor. Na efervescente sociedade venezuelana, a população começou a organizar esses conselhos em muitas regiões do

124 Ver: Ministerio de Planificación y Desarrollo (2002), p. 5.

125 Morandy (2006), p. 1.

126 Esse é um importante assunto debatido na literatura de ciência política; tal conceito não é nem consensual nem fácil de pôr em prática (ODUBER, 2007) – e, por sua vez, este não é o ponto chave do nosso artigo. A fundação do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), com cerca de 6 milhões associados oficiais, está para ser integrada nesse processo de construção do poder popular.

país, mesmo antes da legislação que as criaram oficialmente.¹²⁷ Desde 2007, foram criados 25.000 conselhos, reunindo mais de 420.000 pessoas¹²⁸. Desde esse período, de acordo com nosso conhecimento, os conselhos comunais têm sido encarregados de muitas funções importantes e têm desenvolvido muitas oportunidades para uma participação popular efetiva na democracia venezuelana. Mesmo com os limites existentes na Constituição atual, os conselhos comunais têm um amplo espaço para a participação popular nas decisões políticas e econômicas a respeito dos problemas locais. Além disso, eles podem organizar bancos locais financiados com recursos dos fundos governamentais para custear a produção efetuada através de cooperativas, ESP ou de outras formas coletivas de propriedade.

A participação popular e democrática está crescendo em todos os âmbitos. Em janeiro de 2007, os conselhos comunais foram complementados com os conselhos de trabalhadores e conselhos dos camponeses, a fim de melhorar o tradicional modelo de participação por meio dos sindicatos na administração e controle das empresas (públicas e privadas). Além disso, no contexto da reforma agrária e de uma política governamental para desenvolvimento da agricultura, o acesso às terras está sendo gradativamente ampliado nas zonas rurais pela missão Ezequiel Zamora, lançada em 2003, bem como nas zonas urbanas, graças ao Comitê de Territórios Urbanos, regulamentado pela Lei de 4 de fevereiro de 2002. A missão Zamora permitiu a distribuição de 1,5 milhão de hectares em 2003. Ao final de 2004, dois milhões de hectares haviam sido distribuídos para mais de 130.000 famílias, isto é, cerca de 650.000 pessoas. Em 2005, foram distribuídos quatro milhões de hectares. Esse processo deve ser aprofundado, especialmente porque existem progressos que devem

127 Parada (2007). Para uma visão crítica sobre os Conselhos Comunais: Malaver (2006).

128 Veja a lista na página do *Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social*: http://www.mps.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=94.

ser ampliados em termos de suporte à produção agrícola, acesso ao mercado e treinamento dos camponeses.¹²⁹

8.6 CONCLUSÃO

Em 2 de dezembro de 2007, o governo Chávez perdeu o referendo popular da Reforma Constitucional.¹³⁰ Um dos momentos mais importantes e decisivos na Venezuela foi a mudança da Revolução Bolivariana para a Revolução Socialista e a construção do poder popular a fim de aprofundar e realizar a democracia participativa e protagônica.¹³¹ Desde o início, a Revolução confrontou o neoliberalismo e o imperialismo, mas a intensidade da luta de classes trouxe a necessidade do avanço para a posição de uma revolução socialista. No entanto, muitas mudanças no poder público, nas estruturas estatais e na organização territorial, bem como a estrutura econômica e as políticas econômicas, terão de ser efetivadas e consolidadas para evitar um retrocesso.

Durante o período de transição, a nova sociedade socialista venezuelana necessitaria reduzir uma parte das empresas privadas e, simultaneamente, de um aumento da participação do Estado e das empresas de produção social (EPS) na economia. Essas empresas e a produção das empresas públicas devem ser incluídas no sistema de planificação, junto com a política fiscal, mais especificamente as missões sociais. Todos esses programas sociais destinados a melhorar as condições de vida da população podem, certamente, ampliar seu escopo e eficiência, se forem administrativamente integrados em instituições públicas renova-

129 De Vos (2007), pp. 44-45.

130 Para ler os 69 artigos da Reforma Constitucional: <<http://www.venezuela.gov.ve>>. Nós discutimos aqui alguns pontos econômicos, entre outras propostas (redução da jornada de trabalho, seguro social para trabalhadores informais...).

131 O 28º artigo define “poder popular” como uma manifestação do poder das pessoas estabelecendo comunidades, comunas e autogestão das cidades. Isto, por sua vez, é realizado por assembleias de bairros, trabalhadores, estudantes, camponeses, trabalhadores manuais, pescadores, atletas, jovens etc.

das, operando dentro da jurisdição dos respectivos ministérios (da educação, da saúde, da infraestrutura, da moradia, da alimentação etc.), financiados pelos próprios orçamentos do governo central, sendo complementado pelos governos locais. Para essa finalidade, a recente Reforma Constitucional propôs a integração das missões sociais dentro das estruturas estatais como parte da administração pública bem como das novas formas de propriedade e suas qualidades (públicas, sociais, coletivas, mistas e privadas).¹³²

O princípio da “autonomia” do Banco Central da Venezuela foi aceito pela Constituição Bolivariana de 1999, sob a pressão dos economistas ortodoxos e da influência dos banqueiros, de acordo com as políticas impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial.¹³³ Tal decisão foi adotada em diversos países onde a política econômica é subordinada aos interesses do imperialismo.¹³⁴ No entanto, o Presidente Chávez propôs o fim da autonomia do Banco Central para fortalecer o controle do governo no mercado cambial, a fim de evitar ou reduzir a fuga de capitais, e nas reservas internacionais, para usar parte do excedente para financiar o Estado, as missões e as EPS.¹³⁵ Infelizmente, observamos que no artigo 68º da Reforma Constitucional “a

132 O 25º artigo da reforma constitucional institui que “diferentes formas de empresas e unidades econômicas com propósitos sociais” serão estimuladas, seja direta (comunas) ou indiretamente (através da mistura entre propriedade estatal, privada e poder comunal), a “criar melhores condições para uma construção, coletiva e cooperativa, de uma economia socialista”. O 27º artigo define os vários tipos de propriedade.

133 A maioria dos ortodoxos defende as vantagens da autonomia do Banco Central para controlar a inflação e acelerar o crescimento. Essa é uma autonomia com respeito ao governo, mas submete o Banco central ao controle privado dos banqueiros e mercados financeiros, como no Brasil, mesmo sem restrições constitucionais. Nos EUA, parte das ações do Federal Reserve é possuída pelos mais poderosos bancos privados. Veja: Zinn (2005), chapter 11. Também disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Reserve>.

134 “[...] Bancos Centrais autônomos dos governos e mais ainda das constituições, mas dependentes dos modelos de dominação mundial, da ditadura de uma moeda mundial, terrível!” (CHÁVEZ, 2007, p. 29).

135 Chávez (2007), p. 30. De fato, a maior parte das reservas internacionais dos países do Sul está investida em mercados internacionais, especialmente em títulos dos EUA, sem financiar seu próprio desenvolvimento.

determinação específica do Banco Central da Venezuela [...] é realizar as condições monetárias, financeiras e cambiais para promover o crescimento e o desenvolvimento social e econômico”¹³⁶ – o que não é tão diferente de outras constituições capitalistas. Contudo, o Banco Central poderia ser o mais poderoso instrumento para induzir transformações necessárias para a transição ao socialismo se tivesse ferramentas necessárias e poder político efetivo de decisão.

As relações e práticas entre a política macroeconômica e a democracia participativa não são fáceis de determinar e implementar, particularmente no que diz respeito a políticas fiscais, monetárias e cambiais. A Reforma Constitucional poderia ter provido poderosos instrumentos para aumentar o poder do povo dentro da democracia participativa – ainda que fosse apenas um meio transitório no processo de formação e criação da sociedade socialista. A rejeição registrada durante o Referendo Constitucional de Novembro de 2007 obstrui alguns meios importantes na mudança revolucionária da sociedade venezuelana, como a planificação e o controle do Banco Central. A proposta de seguir adiante em direção a uma sociedade socialista foi aprovada por mais de quatro milhões de venezuelanos, o que representa um número bem considerável.¹³⁷ Vale ressaltar, portanto, que a Revolução Bolivariana e seu governo – que permanece uma das mais importantes frentes contra o imperialismo e a implementação de políticas neoliberais – precisam, urgentemente, do apoio de toda a população progressista do mundo.

8.7 REFERÊNCIAS

ALBERT, M. **Venezuela's Path**. 2005. Disponível em: <<http://www.zcommunications.org/venezuelas-path-by-michael-albert>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

¹³⁶ Disponível em: <<http://www.venezuela.gov.ve>>.

¹³⁷ “Quatro milhões de pessoas votando no socialismo é, de qualquer forma, um número impressionante” (TOUSSAINT, 2007).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para a Imprensa**. 19/12/2007. Disponível em :<<http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPEXT>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

BARROS, P. S; HITNER, V. Da CAN ao Mercosul: uma análise da nova política externa venezuelana. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 20, p. 25-44, 2007.

CHÁVEZ, H. **Presentación del proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional, por parte del presidente Hugo Chávez**. 2007. Disponível em: <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=55013>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

CORPORACIÓN VENEZOLANA DE GUAYANA. **Informe ejecutivo**. Marzo 2007. Disponível em: <http://www.cvg.com/espanol/portal_eps/index.php>. Acesso em: 10 dez. 2007.

De VOS, P. Venezuela : anti-impérialisme et socialisme. **Etudes marxistes**, Bruxelles, n.77, p. 11-80, 2007.

ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT. **Venezuela – Country Profile 2006**. London, 2006.

GONZÁLEZ, M. El petróleo como instrumento de política exterior en el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, v.9, n.2, p.59-87, 2003.

LÓPEZ, E.F. **La Revolución bolivariana: de los actores hegemónicos a las bases del cambio**. Habana: Departamento de América del Sur del Centro de Estudios sobre América, 2007. Mimeo.

MALAYER, T. **Los Consejos Comunales y su Ley: ilusiones para no mirar más allá de un estrecho horizonte**, 2006. Disponível em: <<http://www.aporrea.org/imprime/a24469.html>>. Acesso em: 31 jan. 2012

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ministério de Planificación y Desarrollo. Consejo Local de Planificación Pública/ Guía de Organización y Funcionamiento. Despacho del Vice Ministro de Planificación y Desarrollo Regional. Dirección General de Planificación del Desarrollo Regional. 2002.

MORANDY, D. **Consejos Comunales de Planificación**. 2006. Disponible em: <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=28456>>. Acceso em: 04 dez. 2007.

ODUBER, D. H. **Poder comunal, vía del poder popular para la transición al socialismo**. 2007. Disponible em: <<http://www.apo-reea.org/imprime/a33540.html>>. Acceso em 31 jan. 2012.

PARADA, F. Los consejos comunales. **La verdadera explosión del poder comunal desde las bases**. 2007. Disponible em: <http://www.lahaine.org/skins/basic/lhart_imp.php?p=21469>. Acceso em: 12 jun. 2007.

PDVSA . **Gestión y Resultados 2006**. Disponible em: <<http://www.pdvsa.com>>. Acceso em: 6 dez. 2007.

REFORMA CONSTITUCIONAL. Constituição. **Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. 2007. Disponible em: <<http://www.venezuela.gov.ve>>. Acceso em: 26 nov. 2007.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013**. Sept. 2007. Disponible em: <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/lineas_generales_de_la_nacion.pdf>. Acceso em 10 dez. 2007.

TOUSSAINT, E. **Transformar el fracaso del 2 de diciembre de 2007 en una potente palanca para impulsar el proceso en curso en la Venezuela de Hugo Chávez**. 2007. Disponible em: <<http://www>>.

aporrea.org/ imprimir/a47515.htm>. Acesso em 16 dez. 2007.

WEISBROT, M.; SANDOVAL, L. **The Venezuelan Economy in the Chávez Years**. Center for Economic and Policy Research, 2007. Disponível em:<<http://www.cepr.net/content/view/1248/8/>>. Acesso em: 16 dez. 2007.

WEISBROT, M; SANDOVAL, L; ROSNICK, D. **Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right**. Center for Economic and Policy Research, 2006. Disponível em: <<http://www.cepr.net/content/view/1248/8/>>. Acesso em: 16 dez. 2007.

WORLD BANK. **National Accounts Data**. Disponível em:<<http://cesdoc.univ-paris1.fr>>. Acesso em 1 feb. 2008.

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Capítulo 1

Gráfico 1

Curva de isopobreza do Brasil

Tabela 1

Composição dos pobres segundo a escolaridade em %

Capítulo 6

Gráfico 1

Evolução da participação do comércio internacional

Gráfico 2

Brasil, evolução da participação do comércio internacional

Gráfico 3

Evolução da relação entre o valor global dos títulos financeiros e o valor do intercâmbio comercial

Gráfico 4

Brasil: Evolução da relação “valor total dos títulos financeiros” e “valor total do intercâmbio comercial” (%)

Gráfico 5

Evolução da participação dos valores dos títulos financeiros no PIB mundial (%)

Gráfico 6

Brasil: Evolução da participação dos valores dos títulos financeiros no PIB (%)

Gráfico 7

Brasil: Evolução do crescimento do PIB e das exportações 1986=100

Gráfico 8

BRASIL – EXPORTAÇÕES : Repartição entre produtos industrializados e produtos primário

Gráfico 9

BRASIL – EXPORTAÇÕES: Repartição dos valores segundo o nível tecnológico dos produtos

Gráfico 10

Taxa de crescimento do PIB

Gráfico 11

Repartição do valor agregado total no plano macroeconômico (1990-2004)

Gráfico 12

Taxa de crescimento da Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo e do PIB

Gráfico 13

Evolução da parcela relativa dos componentes do estoque de capital fixo total (1950-2004)

Gráfico 14

Capital fixo produtivo (máquinas e bens de equipamento mais infraestrutura não residencial) sobre o total do estoque de capital

Capítulo 7

Tabela 1

Total de benefícios emitidos, segundo as espécies, no Brasil – 2008

Quadro 1

Programa Bolsa Família no Brasil – 2008

Capítulo 8

Tabela 1

Venezuela: PIB real por setor de 1997 até 2006(em porcentagens do PIB)

Tabela 2

Venezuela: Exportações e Importações de bens – 1997-2006(em porcentagens do total)

Tabela 3

Venezuela: Indicadores de pobreza – 1997-2005 (percentuais)

Tabela 4

Venezuela: Valor agregado – 1997-2006 (participação percentual)

Tabela 5

Gastos Sociais

Gráfico 1

Gasto público total do governo central

Gráfico 2

Taxa de juros (porcentagem)

Gráfico 3

Índice da taxa de juros efetiva real (índice=100 em 2000)

Gráfico 4

Taxa de inflação, preço ao consumidor (porcentagem anual)

Gráfico 5

Taxa de crescimento do PIB (porcentagem anual)

Gráfico 6

Reservas cambiais e dívida pública externa (US\$ milhões)

LISTA DE SIGLAS

- ADB** Associação dos Diplomatas Brasileiros
ALBA Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA Área de Livre Comércio das Américas
BACEN Banco Central do Brasil
BancoSur Banco do Sul
BCV Banco Central de Venezuela
BPC Benefício da Prestação Continuada
CANTV Companhia Anônima Nacional Telefones de Venezuela
CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAD Centro de Educação à distância
CEAS Salvador, Centro de Estudos da Ação Social
CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CET Companhia de Engenharia de Tráfego
CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COPEI Comité de Organización Política Electoral Independiente
CRH Centro de Recursos Humanos
CTA Central de los Trabajadores Argentinos
CTV Confederación de los Trabajadores de Venezuela
Cupet Cuba Petroleo
EPS Empresas de Producción Social
FBCF Formação Bruta de Capital Fixo
FED Federal Reserve
FMI Fundo Monetário Internacional
Fondespa Fundo para o Desenvolvimento Social e Econômico
Fonden Fundo para Desenvolvimento Nacional
FPM Fundo de Participação de Municípios
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEDI Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
INE Instituto Nacional de Estadísticas
INSS Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS Lei Orgânica da Assistência Social

- LSE** London School of Economics and Political Science (Faculdade de Economia e Ciência Política de Londres)
- MCT** Ministério da Ciência e Tecnologia
- MDS** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MERCOSUL** Mercado Comum do Sul
- MPO** Ministério do Planejamento e Orçamento
- MPS** Ministério da Previdência Social
- MST** Movimento dos Sem Terra
- OCDE** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIT** Organização Internacional do Trabalho
- OMC** Organização Mundial do Comércio
- ONGs** Organizações Não Governamentais
- ONU** Organização das nações Unidas
- OSCIPs** Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
- PBF** Programa Bolsa Família
- PDVSA** Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
- PEGR** Poverty Equivalent Growth Rate
- PIB** Produto Interno Bruto
- PNAD** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PND** Plano Nacional de Desenvolvimento
- PNUD** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SEP** Sociedade Brasileira de Economia Política
- SUAS** Sistema único de Assistência Social
- TLCAN** Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- UnB** Universidade de Brasília
- UNDP** United Nations Development Programme (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)
- URPE** Union of Radical Political Economics

Este livro, não é mais um livro que busca cumprir com a produção do Programa de Pós-graduação em Política Social, faz parte daqueles que buscam contribuir com análises e interpretações sobre alguns dos mais importantes e candentes temas da atualidade: a pobreza, a desigualdade, a inserção periférica e subordinada do Brasil e da América Latina no sistema capitalista mundial. Ele não é, também, uma coletânea dos artigos aprovados para o III Encontro Nacional de Política Social. É um livro com contribuições significativas sobre os temas que dão título a esta obra. Destacamos os nomes de Pierre Salama, estudioso não só do Brasil e América Latina, mas também de toda a produção intelectual da região desde os anos 1960, e de José Paulo Netto, referência imprescindível e obrigatória, não só entre as Assistentes Sociais, como para todos que, na área das Ciências Sociais, estão lutando por um mundo melhor. Esse destaque não exclui a importância dos textos dos demais autores, tanto do PPGPS, como de outros programas nacionais, assim como das Universidades de Paris 1 e de Havana.

