



**6º Encontro Internacional de Política Social**  
**13º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl  
Marx para pensar a crise do capitalismo  
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

---

Mesa coordenada Propriedade, distribuição e política social na construção do socialismo em Cuba.

**POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS EM CUBA E NO BRASIL**

**Gissele Carraro<sup>1</sup>**

**Resumo:** O artigo é fruto de estudo multicaso e documental, efetuado na tese de doutorado, sobre as políticas sociais públicas no Brasil e em Cuba. Analisou-se em que medida as bases estruturantes de cada modo de produção influenciam no produto alcançado pelas políticas sociais. Resulta do estudo: as políticas sociais são necessárias em sociedades capitalista e em transição para o socialismo, porque se constituem numa intervenção ativa do Estado em sua responsabilidade de prover o bem-estar – apesar de concepções e direção social díspares –, em termos de satisfação das necessidades sociais a todo ser humano; apesar de Cuba e Brasil definirem, no aparato legal, a igualdade, a universalidade de acesso e a plena cobertura aos direitos sociais no alcance de tais necessidades e empregarem indicadores semelhantes, o produto das políticas é diferente, já que as bases estruturantes divergem, o que confere relações entre Estado e sociedade distintas.

**Palavras-chave:** Políticas Sociais Públicas; Sociedade em transição ao socialismo; Sociedade capitalista.

**PUBLIC SOCIAL POLITICS IN CUBA AND IN BRAZIL**

**Abstract:** The article is fruit of study multicaso and documental, made in the doctorate theory, on the public social politics in Brazil and in Cuba. It was analyzed in that measured the bases estruturantes in each production way influence in the product reached by the social politics. It emerges from the study: social policies are necessary in capitalist societies and in transition to socialism, because they constitute an active intervention of the State in its responsibility to provide well-being - despite disparate conceptions and social direction - in terms of satisfaction of social needs to every human being; although Cuba and Brazil define equality, universality of access and full coverage of social rights in the scope of such needs and use similar indicators in the legal apparatus, the product of the policies is different, since the structural bases diverge, the which confers relations between different State and society.

**Keywords:** Public social politics; Society in transition to the socialism; Capitalist society.

## **1 Introdução**

As políticas sociais públicas devem ser compreendidas a partir da materialidade que as engendra, como produtos sócio-históricos, inscritas em processos e relações sociais que envolvem, necessariamente, a disputa entre distintos e antagônicos projetos societários que, apoiados em forças sociais diversas, determinam, em última instância, uma dada direção social para a transformação social (voltada aos interesses da classe que vive do trabalho<sup>2</sup>) ou para a conservação da ordem social (direcionada aos

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social. Bolsista PNPd/CAPES e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-RS. E-mail: <gissele.carraro@puers.br>.

<sup>2</sup> Para este artigo utilizam-se, como sinônimos de trabalhador, classe trabalhadora e a denominação *classe que vive do trabalho*, por esta abranger uma “noção ampliada, abrangente e contemporânea de classe trabalhadora [a qual correspondem] [...] aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, como o enorme leque de trabalhadores precarizados, terceirizados, fabris e de serviços, *part-time*, que se caracterizam pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na

interesses da classe dominante). Logo, as políticas sociais públicas em seus fundamentos, sua constituição, suas formas de realização, seus resultados e seus impactos na vida da população se diferencia, haja vista que são determinadas por certas concepções de sociedade, visões e papel do Estado em sua condução.

No caso de uma sociedade em transição ao socialismo, o Estado encaminha para o aprofundamento dos direitos na perspectiva da universalidade, mesmo diante de impedimentos em termos financeiros-econômicos. Assim, “[...] o modelo de política social que Cuba postula, afirma que toda pessoa tem direito a satisfação de suas necessidades básicas, não como consumidor, mas como direito dos cidadãos [...]” (FERRIOL, 2010, p. 210, tradução nossa), mesmo diante de desafios de prover recursos suficientes para seu provimento, diante de sua situação econômica, o impacto dos fenômenos climatológicos e do bloqueio econômico, financeiro, comercial e tecnológico imposto pelo imperialismo norte-americano.

Em relação a uma sociedade capitalista, a intervenção do Estado no asseguramento às necessidades básicas limita-se ao provimento dos “mínimos sociais” em detrimento da manutenção dos privilégios particulares e interesses privados e, as necessidades do capital acabam por prevalecer em detrimento daquelas da coletividade. O que limita o acesso aos direitos, via políticas sociais, na perspectiva da universalidade, uma vez que a lógica meritocrático-particularista e a lógica ideopolítica neoliberal opõem-se à universalidade e gratuidade.

Para melhor compreensão, efetua-se algumas análises interpretativas no que concerne aos limites e às possibilidades de alcance do asseguramento das necessidades sociais, via políticas sociais públicas em Cuba e no Brasil.

## **2 Políticas Sociais Públicas em Cuba e no Brasil**

As políticas públicas de cunho social, suas funções e centralidade nos contextos sócio-históricos analisados não se constituem num único padrão, pois “[...] mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não têm um só perfil e uma única destinação [...]” (PEREIRA, 2008b, p. 99), porque são concebidas e operacionalizadas a partir de uma dada direção social e condicionadas por fatores (de natureza econômica, política e

---

totalidade do mundo produtivo. Deve incluir também o proletariado rural, os chamados boias-frias das regiões agroindustriais, além, naturalmente, da totalidade dos trabalhadores desempregados que se constituem nesse monumental exército industrial de reserva.” (ANTUNES, 2000, p. 52).

cultural, entre outros) particulares de determinada sociedade, considerando o tipo de Estado configurado, e também os condicionamentos impostos pela conjuntura internacional.

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

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

[...] a política social, como qualquer política pública pode ser produzida sob distintas estruturas legais e institucionais, em distintos contextos, sistemas e regimes políticos, como resultante de pressões sociais mais ou menos organizadas e mais ou menos representativas da sociedade como um todo. Faz diferença, naturalmente, se determinada ação governamental é implementada por tecnocratas encapsulados em seus gabinetes, como acontece nas ditaduras, ou se é implementada com base em procedimentos democraticamente estabelecidos. Faz diferença, também, se determinada ação governamental é formulada sob influência única das elites dominantes ou se é formulada em instâncias abertas à influência de interesses diversificados. (VIANNA, 2002, p. 1).

Explica-se: as sociedades contemporâneas, independentemente do modo de produção, desenvolvem, ou devem desenvolver, políticas sociais mediante a oferta de um conjunto de ações, traduzidas em serviços, programas, projetos e benefícios, no sentido da concretização de direitos sociais. Tais direitos têm como fundamento e elemento justificador o reconhecimento e a delimitação de necessidades humanas básicas a serem, concomitantemente, satisfeitas – saúde física e autonomia. A saúde (sobrevivência) física é elemento norteador da vida sem a qual, obviamente, ninguém existirá. Já, a autonomia refere-se ao entendimento de que sem ela nenhum homem ou mulher poderá participar e fazer escolhas genuínas e informadas. Saúde física e autonomia devem ser simultaneamente satisfeitas, pois, se não o forem as pessoas ficarão impedidas de definir valores e crenças e de perseguir quaisquer fins humano-sociais (PEREIRA, 2007).

Por sua vez, a satisfação das necessidades humanas básicas demanda o acompanhamento de necessidades intermediárias: a. alimentação nutritiva e água potável;

b. habitação adequada; c. ambiente de trabalho desprovido de riscos; d. ambiente físico saudável; e. cuidados de saúde apropriados; f. proteção à infância; g. relações primárias significativas; h. segurança física; i. segurança econômica; j. educação apropriada; l. segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto (PEREIRA, 2007, p. 76).

Nessa direção, “[...] compreende-se que essas necessidades intermediárias quando reconhecidas pelas Constituições dos países contemplam os direitos sociais e os ambientais operacionalizados através de políticas sociais e ambientais públicas”. (OLIVEIRA; ANUNCIACÃO; CARRARO, 2013, p. 12). Exemplo disso, no Brasil, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 estabelece como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (assistência social).

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

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

Inicialmente, é preciso mencionar a compreensão apoiada em outros autores: há sim necessidades propriamente humanas que são básicas, porque universais e históricas, independente de raça, credo, religião ou “gosto”, diante do acúmulo demonstrado por várias áreas do conhecimento. Em concordância com Pisón (1998) e Pereira (2007), são básicas porque correspondem aos meios de vida necessários à subsistência de todos os seres humanos e são indispensáveis para uma vida digna, sendo que a não satisfação pode levar a uma vida subumana, produzindo sérios prejuízos<sup>1</sup> de ordem física, material e cognitiva aos sujeitos. Isso, portanto, significa que “[...] todos os seres humanos em todas

---

<sup>1</sup> “[...] a noção de ‘sérios prejuízos’ precisa ser aqui qualificada, pois como pedra de toque da caracterização de necessidades humanas básicas, esta noção também não se presta a tratamentos de caráter relativista. Assim, ‘sérios prejuízos’ são impactos negativos cruciais que impedem ou impõem ou põem em sérios risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de *viver* física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam.” (PEREIRA, 2007, p. 67, grifo do autor).

as culturas têm necessidades básicas *comuns*.” (PEREIRA, 2007, p. 66, grifo do autor). Diante dessa certeza, Doyal e Gough (apud PEREIRA, 2007, p. 66.) afirmam que “[...] embora a satisfação das necessidades humanas possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação”.

São objetivas porque sua privação é externa ao indivíduo e, portanto, passível de verificação, e sua “[...] especificação teórica e empírica independe de preferências individuais”. (PEREIRA, 2007, p. 68). Ademais, caracterizam-se por serem universais, à medida que devem ser estendidas a toda a população de todo o planeta e são históricas porque surgem em determinado momento, em uma época circunscrita a certos espaços temporais, de acordo com as circunstâncias concretas, portanto, podendo ser modificadas (PISÓN, 1998). Não pode haver questionamentos sobre a imprescindibilidade de que todos os seres humanos devem ter garantido<sup>1</sup>: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto.

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

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

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

---

<sup>1</sup> Os exemplos elencados compõem as denominadas necessidades intermediárias. Ver Pereira (2007).

maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. (PEREIRA, 2007, p. 26-27).

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

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

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

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

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

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

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

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

Isso remete para a “*igualdade formal* ou *jurídica*”, presente na sociedade capitalista, que busca estabelecer tratamento equiparado para todos, sem distinção ou privilégio de qualquer natureza. Vale considerar que essa expressão é defendida e

proclamada (de forma ilusória) como “igualdade de condições e oportunidades para todos”. No entanto, constata-se que na realidade perpetua-se o seu oposto diametral, a desigualdade – que é o “coração” e a “essência” de todo o sistema do capital, pois, os indivíduos não possuem, tampouco partem de “iguais condições”. Sob essa ótica, a desigualdade e a exploração socioeconômicas coexistem com a “liberdade” e a “igualdade” preconizadas no ordenamento jurídico constitucional como princípios e direitos fundamentais (e civis) de todos (as) cidadãos (ãs).

Isso posto, parte-se da compreensão, conforme referido anteriormente, que as necessidades sociais emergentes da sociedade são reconhecidas pelo Estado (capitalista e em transição para o socialismo) no aparato legal, em forma de direitos sociais, e as efetiva por meio do estabelecimento de políticas sociais públicas. Essas compreendem a ação do Estado na cobertura de riscos da vida individual e coletiva na promoção da qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos (ãs). Para entender a política pública como ação do Estado é preciso saber sobre a sua história.

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

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

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



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

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

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

São *indivisíveis*, isto é, devem ser usufruídos pro inteiro, por todos os membros de uma comunidade nacional. É o que se chama de usufruto *não rival* porque todos, por uma questão de direito, devem ter acesso a ele de forma igual e gratuita. Desse modo, entende-se que é função dos poderes públicos não só prover esses bens, mas garanti-los [...];

São *públicos*, isto é, devem visar o interesse geral, e, por isso, não podem se pautar pelo mérito e nem ser regidos pela lógica do mercado;

São fáceis de acessar, isto é, devem estar disponíveis, já que cada cidadão tem direito a eles. (PEREIRA, 2008b, p. 99).

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

É preciso tomar claro que não parto da concepção da política social como mera estratégia do capital sobre o trabalho e via de mão única. A complexidade histórica exige a incorporação das lutas travadas entre sujeitos sociais representantes de interesses de classes, mesmo que as forças contra hegemônicas possam oscilar, sob diferentes conjunturas, em seu protagonismo

para configurar as políticas sociais públicas. Não enxergo ou conceituo uma política social sob a leitura de uma armadilha do capital sobre o trabalho. Ainda que, na sociedade de mercado, ocorra hegemonia dos interesses do capital, nela ocorre, também, a contra hegemonia do trabalho e das forças sociais que lutam por novos ganhos na agenda do Estado, incluindo novas responsabilidades públicas em direção à consolidação de seus direitos. A política social é uma construção histórica e, como tal, não está fadada a ser capturada por um dos lados em que se posicionam os sujeitos sociais históricos, mas sim, e desde que colocada em contexto democrático, em ter disputados seus meios e fins entre os projetos sociais desses sujeitos conscientes e ativos. (SPOSATI, 2011, p. 105).

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

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

Compreende-se, então, que as políticas sociais no capitalismo “[...] são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos”. (NETTO, 2011, p. 33). Isso significa que sua edificação é produto da luta de classes efetuada entre segmentos sociais mobilizados, abrangendo capital e trabalho. Destarte, a apreensão do que sejam políticas sociais públicas impõe entendê-las algo complexo, porque determina que o Estado tenha o dever, mesmo dentro de uma sociedade capitalista, de viabilizar os direitos dos (as) cidadãos (ãs) por meio da implementação de políticas públicas que não podem ser tomadas

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

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

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

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

Compreende-se ainda que o dever ético associa-se ao *aspecto cívico*, por ter conexão inquestionável com os direitos dos cidadãos (ãs) a serem concretizados, afigurando-se, “[...] ao mesmo tempo, como um *dever de prestação* por parte do Estado e um *direito de crédito* por parte da população àquilo que lhe é essencial para garantir a sua qualidade de vida e a sua participação cidadã (PISÓN, 1998)”. (PEREIRA, 2001, p. 221).

Em outras palavras, quando se diz que são direitos de prestação ou de crédito, se está querendo dizer que o Estado, incluindo o capitalista que se diz democrático, deve ter uma atuação positiva, no sentido de planejar e concretizar políticas em direção à satisfação das necessidades sociais da população. Isso deve ser defendido de maneira rigorosa, sem imparcialidade por todos aqueles que defendem direitos como de todos os

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

### 3 Considerações Finais

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

Entende-se que as políticas sociais públicas são indispensáveis em sociedades capitalista e socialista, pois se constituem numa intervenção ativa do Estado no cumprimento de sua responsabilidade de prover o bem-estar dos (as) cidadãos (ãs) – ainda que possuam concepções e direção social distintas –, em termos de satisfação das necessidades humanas básicas, sendo estas exigências primordiais para a vida material e subjetiva de todo ser humano. Nesse sentido, constituem-se em mediações para afiançar que os direitos sociais – enquanto uma dimensão dos direitos fundamentais do ser humano – sejam respeitados, protegidos e garantidos, e as necessidades sejam atendidas.

Logo, se todos os (as) cidadãos (ãs) possuem necessidades básicas comuns, sua satisfação deve ser avalizada em qualquer tipo de sociedade (no caso capitalista ou socialista). Entretanto, os modos de produção que as regem determinam as formas de materializá-las, que são distintos e divergentes, considerando-se que os elementos que atribuem um caráter específico ou uma dada configuração às políticas sociais públicas orientam-se por concepções e direções sociais antitéticas. Ambos os países, Cuba e Brasil,

em seu aparato legal, designam a liberdade, a igualdade e a universalidade como valores-guia para efetivar os direitos sociais. Entretanto, tais preceitos diferenciam-se pela concepção, que lhes atribui significados próprios, estando de acordo com a perspectiva teórica e ideológica – afinada com determinado modo de produção – que baliza sua adoção e materialidade na organização e gestão das políticas sociais públicas.

Em sociedades capitalistas, como o Brasil – que comportam a divisão de classes sociais, a propriedade privada, o trabalho alienado e expropriado – não há, de fato, a possibilidade da satisfação plena das necessidades humanas básicas. O realizável pode caminhar apenas no sentido da minimização das desigualdades sociais, propiciando aos (às) cidadãos (ãs) o “[...] desenvolvimento parcial do bem-estar”. (PEREIRA, P. 2010, p. 160), mas nunca acabar com a desigualdade social, que é um fenômeno estrutural inerente à sociedade capitalista, independente do modelo de Estado assumido – social, liberal ou neoliberal. A partir disso, há a incompatibilidade entre a igualdade substantiva e o capitalismo produtor de desigualdades sociais. A noção de igualdade realiza-se dentro do “[...] marco do ‘possível’ permitido pelo sistema desigual [...], que não um igualitarismo substantivo, tais como: igualdade formal/jurídica, de *status* ou de oportunidades, que privilegiam a lei, a distinção e o mérito [...]” (PEREIRA, C., 2013, p. 62).

Desse modo, infere-se que a particularidade das políticas sociais públicas, na sociedade brasileira, deve ser relacionada ao fato de que, ao mesmo tempo em que se efetua a aprovação constitucional da garantia de direitos sociais, com universalidade de acesso e cobertura, em um movimento de edificação de um Estado Social, com a estruturação de bases institucionais e financeiras, adotam-se políticas econômicas liberalizantes e efetua-se um movimento de desestruturação do Estado Social esboçado em 1988, num amplo processo de reformas e contrarreformas contrárias a tal universalização e favoráveis à redução do Estado e à privatização dos serviços públicos.

Sob essa ótica, isso não tem implicado em sua aderência à formulação e à implementação de políticas sociais públicas, no sentido da concretização dos direitos sociais. Isto porque, nesse modo de produção, a distribuição do produto social não tem como prioridade a satisfação das necessidades humanas básicas da população, mas favorecer o crescimento econômico e a acumulação do capital. Consequentemente, o coletivo vai cedendo lugar às vontades particulares de consumo, de carências, preferências, desejos, aspirações individuais e subjetivas dos indivíduos. Sob esse prisma, os direitos sociais, em face das implicações provenientes da mercantilização, passam a

ser encarados e tratados como mais uma mercadoria, um objeto a ser obtido no mercado de consumo de bens e serviços e o (a) cidadão (ã) torna-se um cliente/consumidor de um produto. Isso implica um condicionante problemático em relação ao acesso igualitário e universal a esses direitos.

Já, em sociedades em transição para o socialismo, como Cuba, desde o triunfo da revolução em 1959, o Estado edificou e busca implementar um modelo “universalista” e redistributivo de atenção às necessidades sociais, que, ao longo de seu desenvolvimento, tem sido tensionado pela limitação de recursos econômicos, pelo déficit financeiro e impacto dos fenômenos climatológicos que causam sérios prejuízos à economia, além do bloqueio integral dos EUA. Mesmo assim, as políticas sociais públicas buscam o estabelecimento correspondente com os fundamentos e princípios da solidariedade de classe e da cooperação, identificadas com a satisfação das necessidades sociais, alicerçadas no processo de coletivizado de produção e distribuição do produto social. Assim, o tipo de política social instituído na sociedade cubana fundamenta-se no pressuposto de que é direito de toda pessoa a plena satisfação das necessidades humanas, não na condição de consumidor (a), mas de cidadão (ã).

Outrossim, Cuba apoia suas políticas sociais a partir da unidade e vinculação entre os aspectos econômicos e sociais, com base na integralidade, igualdade, gratuidade e universalidade, mesmo com a existência de seletividade em algumas políticas sociais, como a assistência social, prima por esses princípios. Salienta-se, ainda, que as ações ofertadas nas políticas sociais são operadas por órgãos públicos estatais, ou seja, não há presença da iniciativa privada em seu desenvolvimento. Por sua vez, a concretização de direitos é efetuada pelo Estado que garante o acesso e a cobertura universal. Destaca-se ainda, a busca, na implementação das políticas, pelo equilíbrio entre a centralização e a descentralização, de modo que essa última concretiza-se na capacidade de decisão concedida aos diferentes níveis de direção, especialmente na gestão do orçamento.

## **Referências**

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.2).

- COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- GARCÍA, Rita Castiñeiras. La cuestión social y las políticas sociales en Cuba. **Argumentum**, Vitória, Espírito Santo, v. 1, n. 1, p. 123-159, jul./dez. 2009.
- FERRIOL, Angela. Política social: una perspectiva comparada entre América Latina y Cuba. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 1, p. 208-222, jan./jun. 2010.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- JUNIOR, Newton N.; PEREIRA, Potyara A.P. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. **Argumentum**, Vitória, Espírito Santo, v.5, n.1, p. 50-65, jan./jun. 2013.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. e 2. reimp. São Paulo: Cortez, 2011.
- LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Direitos, Cidadania e Necessidades Humanas Básicas: conceitos imprescindíveis no debate da proteção social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 12, p. 29-60, jul-dez. 2006.
- OLIVEIRA, Mara; CARRARO, Gissele; ANUNCIACÃO, Daniela A. da. Direitos socioambientais e políticas públicas: reflexões sobre as indispensáveis relações à efetivação das necessidades humanas básicas. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da (org.). **Princípios do direito ambiental: articulações teóricas e aplicações práticas**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013.
- PEREIRA, Potyara A.P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A.P. (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 1. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001a, p. 25-42.
- \_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana de M dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008b, p. 87-101.
- \_\_\_\_\_; et al. Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades, políticas e direitos sociais: um confronto das ideias de Friedrich von Hayek e Raymond Plant. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n.1 p. 49-67. jan./jun. 2009.
- \_\_\_\_\_. Concepção de bem-estar (social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara. **Marxismo e Política Social**. Brasília: Ícone, 2010. p. 133-166.
- PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307f. Tese (Doutorado em Serviço

Social)–Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, (UnB), Brasília, 2013.

PISÓN, José Martínez. **Políticas de bienestar**: um estudio sobre los derechos sociales. Madri: Editorial Tecnos S.A., 1998.

SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos sociais e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.