

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A REFILANTROPIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE**  
**UM ESTUDO SOBRE AS NOVAS FÓRMULAS DE IMPLEMENTAÇÃO**  
**DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO**

**JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA JÚNIOR**

**ORIENTADOR: PROF. DR. MICHEL ZAIDAN FILHO**

Recife, junho de 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A REFILANTROPIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE**  
UM ESTUDO SOBRE AS NOVAS FÓRMULAS DE IMPLEMENTAÇÃO  
DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO

**JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA JÚNIOR**

**ORIENTADOR: PROF. DR. MICHEL ZAIDAN FILHO**

Dissertação apresentada, para obter o Grau  
de Mestre em Ciência Política da

Universidade Federal de Pernambuco.

**Recife, junho de 2006**

**Almeida Júnior, José Carlos de**

**A refilantropização da solidariedade : um estudo sobre as novas fórmulas de implementação das políticas sociais no neoliberalismo / José Carlos de Almeida Júnior. – Recife : O Autor, 2006.**

**11 8 folhas : il., gráf., quadros.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política, 2006.**

**Inclui bibliografia e anexos.**

**1. Políticas públicas sociais – Neoliberalismo. 2. Programas governamentais – Políticas sociais. 3. Conceito de dívida – Solidariedade – Assistência social. 4. Políticas públicas sociais – Descentralização. I. Título.**

**323.2 CDU (2.ed.) UFPE**

**320.6 CDD (21.ed.) BC2006 -402**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A REFILANTROPIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE**

**UM ESTUDO SOBRE AS NOVAS FÓRMULAS DE IMPLEMENTAÇÃO**

**DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO**

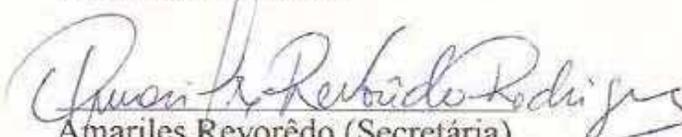
Dissertação apresentada, por José Carlos de Almeida Júnior, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Michel Zaidan Filho.

Resultado \_\_\_\_\_

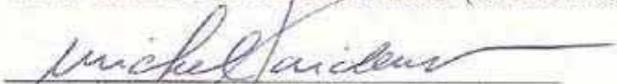
Banca Examinadora

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno **JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA JÚNIOR**, intitulada "A Refilantropização da Solidariedade: Um Estudo Sobre as Novas Fórmulas de Implementação das Políticas Sociais no Neoliberalismo" para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Aos 30 dias do mês de maio de 2006, às 14:00 horas, no auditório da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação intitulada "A Refilantropização da Solidariedade: Um Estudo Sobre as Novas Fórmulas de Implementação das Políticas Sociais no Neoliberalismo" composta pelos professores: Michel Zaidan Filho (Orientador), Francisco de Assis Brandão dos Reis (Examinador Interno) e o Professor Denis Antônio de Mendonça Bernardes (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a argüição do candidato José Carlos de Almeida Júnior. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera **APROVADA** por unanimidade. E nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo, secretária do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 30 de maio de 2006.

  
Amariles Revorêdo (Secretária)

  
José Carlos de Almeida Júnior (Candidato)

  
Michel Zaidan Filho (Orientador)

  
Francisco de Assis Brandão dos Reis (Examinador Interno)

  
Denis Antônio de Mendonça Bernardes (Examinador Externo)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus filhos, Carlos Henrique, Diego Rafael e Thiago Felipe, e a minha companheira de todos os momentos, Gina da Silva Guimarães, pelos momentos roubados do nosso convívio, pela compreensão, paciência, abnegação e valiosa contribuição, sem as quais esta pesquisa seria incompleta e quem sabe infinda.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, aos Orixás, a Espiritualidade Amiga e a todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho, desde os colegas de turma: Carlos Augusto, Edna Luzia, Edna Maria, Fábio Ribeiro, Francisca Fernando, George Emílio, Humberto Costa, Jorge Renato e Rodrigo Freire, aos colegas de mestrado de outras turmas, como: Adriano Oliveira, Aurinéa de Oliveira, Ernani Rodrigues, Vilde Menezes, aos colegas de outros mestrados como: Aécio Cunha e Marconi Secundino, pelos ricos e intermináveis debates e pelas brilhantes e indispensáveis contribuições intelectuais, aos meus familiares, especialmente, a Gina Guimarães, esposa, mulher, companheira, amiga, irmã e grande incentivadora de todas as horas, razão de minha fortaleza, à meus país, pelo apoio e confiança nas horas mais difíceis, a todos os professores deste e de outros Programas dos quais tive a imensa honra e o prazer de ser aluno, em especial aos doutores, Michel Zaidan, Luciano Oliveira, Marcelo Medeiros, Marcos Costa, Joanildo Burity, Flávio Rezende, Marcus André, Jorge Zaverucha, Paulo Henrique, Fernando Magalhães, Bartolomeu Medeiros (Frei Tito), e Assis Brandão, pelo incentivo, convivência, confiança e relevantes contribuições, aos não menos dedicados, solícitos e imprescindíveis servidores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Amarílis, Everaldo e Maria José (Zezinha), a educadora espiritual de todos os momento.

Enfim, a todos aqueles com quem tive o prazer de conviver durante este período meu muito obrigado.

*“O homem moderno aceita que o acusem de muitas coisas, mas certamente não de ser ingênuo. Ele pode até mesmo ser tudo, menos isso. Ele sabe muito bem o que se esconde por trás das histórias de deuses, por trás dos mitos, por trás de todos os belos e grandes relatos de todos os países e de todos os tempos. O homem moderno é realista. Sabe, portanto o que se esconde por trás da dádiva. Tendo o triste, porém moderno, privilégio de olhar a realidade de frente e de não se deixar iludir pelas falsas aparências, sabe muito bem que o que motiva a produção e a troca de bens não é o altruísmo ou a generosidade, mas o interesse material;.....”.*

(Jaques T. Godbout / Alain Caillé, In: “O espírito da Dádiva” , 1999)

## **A REFILANTROPIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE -UM ESTUDO SOBRE AS NOVAS FÓRMULAS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO**

José Carlos de Almeida

Júnior

### **RESUMO**

Este trabalho examina as novas fórmulas de implementação das Políticas Sociais, que ocorrem através de políticas compensatórias e ou da filantropia e da solidariedade pública e ou privada. Trata de forma não muito aprofundada das funções relativas ao Estado, segundo a perspectiva dos teóricos liberais. Estuda o neoliberalismo a partir das proposições dos clássicos do pensamento liberal, tanto no seu sentido econômico, quanto no sentido político do termo.. Durante a pesquisa foram auferidas algumas conclusões que nos permitiram comprovar a correspondência entre as proposições de teóricos neoliberais para as políticas sociais e os princípios que caracterizaram as políticas sociais adotadas nesse período. Comprovamos também que: as políticas sociais neste modelo possuem um forte viés compensatório, além do que constatamos que as políticas sociais voltadas para o atendimento aos pobres no Brasil padecem de dois problemas: insuficiência e distorção. **PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Sociais, Neoliberalismo, Solidariedade

**THE PHILANTHROPY OF SOLIDARITY -A STUDY OF THE NEW FORMULAS OF IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICIES IN NEOLIBERALISM**

## **ABSTRACT**

This study examines the new formulas of implementation of Social Policies that happen through compensatory policies and/or philanthropy and public and/or private solidarity. The functions of the State are looked upon according to the liberal perspective, but are not treated in great detail. We also study neoliberalism starting from the classic proposition of the liberal thought, both in the economical sense and in the political sense of the term. During the research some conclusions were reached that allowed us to prove the correspondence between the neoliberal theorists' propositions and the social policies and the principles that characterized the social policies adopted in this period. We also proved that the Social Policies in this model possesses a strong compensatory inclination and, in addition, we verified that the social policies for the poor population in Brazil suffer from two problems: inadequacy and distortion.

**KEY-WORDS:** Social policies, Neoliberalism, Solidarity

## **SUMÁRIO**

Introdução.....	09
Capítulo I -CONCEITUANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS.....	13
1.1 -A abordagem pluralista.....	17
1.2 -A abordagem marxista.....	22
Capítulo II – O NEOLIBERALISMO E SEUS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	30
2.1 -Fundamentos do liberalismo político.....	30
2.2 – O Liberalismo e a democracia.....	32
2.3 -A democracia liberal.....	37

2.4 -Liberalismo Econômico.....	42
2.5 -As teses do neoliberalismo.....	45
 Capítulo III -POLÍTICAS SOCIAIS E NEOLIBERALISMO.....	 55
Neoliberalismo e Políticas Sociais no Brasil: Uma breve abordagem.....	62
3.1-Descentralização.....	62
3.2 -Focalização.....	66
3.3 -Privatização.....	68
 Capítulo IV -AS FORMAS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: A Assistência Social.....	 73
 Capítulo V -A SITUAÇÃO SOCIAL DO BRASIL E A REFILANTROPIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE.....	 84
5.1 -A Política Social no Liberalismo .....	87
5.2 -A Descentralização das Políticas Sociais no Brasil.....	89
5.3 -A Sociedade Civil Mundial .....	91
 CONCLUSÃO.....	 103
 BIBLIOGRAFIA .....	 106

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	
---------------------------------	--

111

ANEXOS .....	
--------------	--

117

## INTRODUÇÃO

A situação de miséria com a qual o mundo convive, com a triplicação nos últimos 50 anos do número de pobres que chega a 1,3 bilhão de pessoas, pouco superior à população da China e equivalente a 22,85% do total mundial que é 6 bilhões de seres humanos, chama muito nossa atenção, principalmente, pelas formas propostas para sua solução, entre as quais a “Refilantropização da Solidariedade”<sup>1</sup>, mecanismo que começa a ser utilizado por governos nacionais.

Por outro lado, apesar de toda essa miséria nunca se consumiu tanto em alimentação, energia, educação, transportes, comunicações, quanto em diversões, como neste momento. As pessoas têm uma maior longevidade e desfrutam de maior liberdade individual porque melhorou o acesso aos serviços de saúde e à educação, aos recursos produtivos, ao crédito e à tecnologia.

Porém, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1998, encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as conseqüências dos atuais padrões de consumo, são altamente inaceitáveis, sob o ponto de vista humano. O Relatório conclui que as desigualdades gritantes no que se refere às oportunidades de consumo conduziram à exclusão de bilhões de pessoas que não chegam sequer a satisfazer as suas necessidades básicas de consumo.

Dos 4,4 bilhões de pessoas que vivem em países em desenvolvimento, cerca de três quintos vivem em comunidades sem saneamento básico e um terço dessas pessoas carece de água potável; um quarto não tem habitação adequada; para um quinto, o acesso a serviços de saúde modernos está fora de alcance; um quinto das crianças não chega a concluir os estudos básicos e o número de crianças mal nutridas atinge percentagem igual. Para a maioria da

<sup>1</sup> Neologismo criado para melhor expressar uma das novas formulas de implementação das Políticas Sociais, a que ocorre através de políticas compensatórias e ou da filantropia e da solidariedade pública e ou privada .

população mundial em situação de grande pobreza, os deslocamentos relativos às tarefas cotidianas, incluindo a obtenção de combustível e água, são feitos a pé.

Segundo estes mesmos estudos, o número de pobres cresce cerca de 25 milhões por ano, e aproximadamente um quarto da população mundial vive na pobreza. A Agência da ONU afirma que cerca de 840 milhões de pessoas, entre elas 160 milhões de crianças, estão subnutridas. Mais de 1 bilhão de pessoas são analfabetas e um número ainda maior não tem acesso à água potável. É a falta de coragem política para tomar decisões difíceis, mais do que a insuficiência de recursos financeiros, que é responsável pelo estado atual da negligência humana. E, ao mesmo tempo a sociedade e os governos reféns da “crise”, buscam soluções em políticas compensatórias, quando na verdade os problemas são estruturais.

Por estes motivos resolvemos realizar esta pesquisa de caráter exploratório a respeito desse fenômeno político-social ao qual resolvemos denominar de “Refilantropização da Solidariedade”, na falta de um outro termo que melhor expressa-se uma das novas fórmulas de implementação das Políticas Sociais, a que ocorre através de políticas compensatórias e ou da filantropia e da solidariedade pública e ou privada.

Nossa intenção principal é demonstrar que as políticas sociais voltadas para os indivíduos que viviam em situação de extrema pobreza, propostas, principalmente pelo governo federal, com base nas concepções ideológicas dos neoliberais, em nada contribuíram para reduzir as desigualdades sociais, ou seja, a provisão de políticas voltadas para superar a condição de miséria de parte significativa da população, como os diversos Programas implementados durante

o período analisado, não conseguiram diminuir a desigualdade existente; que a adoção de tais políticas não reduziu os índices de concentração de renda, pelo contrário, teriam até aumentado em virtude da não implementação de políticas redistributivas;. que essas políticas padecem de dois problemas: insuficiência e distorção; que existe uma correspondência entre as proposições de teóricos neoliberais para as políticas sociais e os princípios que caracterizaram as políticas sociais adotadas nesse período; que as políticas sociais neste modelo possuem um forte viés compensatório.

Demonstrou-se, também, que movimentos sociais e filantropia seja ela pública, exercida através de políticas compensatórias, ou privada não necessariamente resultam em maior civismo e não necessariamente reforçam a democracia, principalmente, quando dissociados de conscientização e prática política. Sendo que a relação da população atendida por essas políticas e dos patrocinadores de altruísmo com a dimensão pública são às vezes, meramente clientelista, e diferentemente do que ocorreu em situações como as pesquisadas por Banfield (1958) e Putnam (1996), algumas formas de “refilantropização da solidariedade” em países em desenvolvimento como o Brasil, trazem como consequência imediata uma forte diminuição dos gastos da União; Estados e Municípios com Políticas Sociais.

Por outro lado, pode-se observar que pesquisas realizadas por diversos Institutos demonstram que o apoio dado pela população brasileira à democracia diminuiu sensivelmente,

indicando que a tendência a médio e longo prazo é aumentar significativamente a apatia da sociedade civil organizada nos processos reivindicatórios, ou seja, haveria uma perda de “capital cívico”, causada pelo exacerbamento do sentimento de racionalidade / individualismo a que essas práticas de solidariedade / filantropia instrumental conduziriam, o que pode ser percebido no aumento, por exemplo, de votos nulos, brancos e abstenções. O que redundaria na inibição de ações coletivas e na conseqüente ameaça para a consolidação do processo democrático, na medida em que não mais seriam geradas formas de identificação e práticas coletivas que contribuem para o aprofundamento da democratização no sentido da extensão da participação, da mobilização de pessoas excluídas dos processos de tomada de decisões sociais e políticas.

Por isso, resolvemos realizar uma rápida incursão por autores, como Banfield (1958) e Putnam (1996), para conhecermos quais as condições adicionais que poderiam explicar por que sentimentos de solidariedade, de confiança mútua não se desenvolvem em situações particulares de escassez. Embora, sabendo que dificuldades comuns possam servir para criar um ambiente de intensa solidariedade entre, principalmente, as vítimas. Para Banfield (1958), por exemplo, existe um tipo de resistência irracional que leva certas populações à não associação, ele nos permitiria concluir que uma escassez aguda de recursos destrói solidariedade pré-contratual e estabelece o reino do egoísmo.

Não sendo nossa intenção discutir o mérito desse tipo de ação e sim avaliar um dos inúmeros tipos de conseqüências oriundas desse tipo de procedimento. Para tanto, resolvemos empreender inicialmente uma discussão teórica acerca do neoliberalismo; de sua política social, bem como das conseqüências político-sociais, oriundas de tal fato, que nos permite-se visualizar com mais clareza as análises que se destacam no estudo dessas políticas.

Os dados foram colhidos através de: a) – Pesquisa bibliográfica, nas diversas

fontes existentes, como por exemplo: boletins, jornais, livros, manifestos e outros instrumentos de informação, formação ou divulgação de dados científicos; b) Além de diversas outras fontes escritas que foram consultadas, foram utilizados, também, diversos bancos de dados disponíveis na Internet.

## **CAPÍTULO I**

### **CONCEITUANDO AS POLÍTICAS SOCIAIS**

Neste capítulo veremos que, de modo geral, alguns autores concordam que o estudo das políticas sociais é permeado por inúmeras dificuldades, relativas ao campo conceitual, à gênese e às funções assumidas por essa área de intervenção estatal. São diversos os autores que abordam a questão, sem chegar a qualquer consenso sequer a respeito de uma definição apropriada de política social. Há de ressaltar-se, também, o número de abordagens discrepantes acerca desse tema. É comum autores (Santos. 1994; Baeza.1989) que se declaram céticos com relação a uma definição exaustiva sobre política social. Faz-se necessário destacar os aspectos referentes à definição, origem e funções assumidas por tais políticas, porque esta é uma discussão inesgotável, onde as respostas são parciais e sujeitas a questionamentos pertinentes e, portanto, abertas a novas formulações que podem trazer ricas contribuições ao debate.

Existem diversas perspectivas que, em grande parte, são tentativas de responder aos três problemas acima citados, no estudo das políticas sociais. Neste trabalho, privilegiaremos o estudo de duas vertentes explicativas das políticas sociais: o pluralismo e o marxismo, pois podem ser consideradas as mais completas tentativas de análise desse tema. São por exemplo às únicas que buscam explicar o seu processo de causação, que é ainda um

estudo muito incipiente.

É apresentada uma relação de sete abordagens a respeito das políticas sociais, por Coimbra (1994). Dentre as várias abordagens relevantes detectadas por Coimbra duas se destacam como: a teoria da cidadania e a perspectiva do serviço social. A importância da primeira vertente é indiscutível haja vista que, qualquer trabalho que vise apresentar, mesmo sucintamente, o cenário das teorias sobre as políticas sociais deve partir da obra de Marshal (1967), “Cidadania, classe social e status”. Nesta obra, Marshal analisa as políticas sociais pautado no que designa de direitos de cidadania, divididos na seguinte tipologia: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. A política social corresponderia ao processo de expansão da cidadania. A centralidade do conceito de cidadania é, portanto, a peculiaridade primordial desta teoria. A Segunda abordagem teórica relevante é a perspectiva do serviço social. É preciso relativizar a abrangência do termo, pois, apesar da designação, não são todos os profissionais da disciplina serviço social que comungam com a referida abordagem; ao contrário, os profissionais deste campo de estudo adotam as mais diversas vertentes teóricas. A característica essencial desta perspectiva é o reformismo, pois, volta-se para a prática e pouco está preocupado com a teorização e a análise mais sofisticada. Apesar da importância de todas essas abordagens, como já antecipamos, nos deteremos basicamente nas duas inicialmente citadas: a teoria pluralista e o marxismo.

É pertinente, antes de adentrarmos a discussão acerca das referidas abordagens, apresentarmos alguns aspectos consensuais que se destacam na análise das políticas sociais no campo da ciência política. Fundamentaremos este estudo no trabalho de Baeza (1989). Este teórico compreende política social como um termo composto, cuja definição deverá considerar separadamente o que seja o político e o social. Identificar o político seria relativamente simples (basicamente as estratégias de ação); com relação ao social<sup>1</sup> o problema seria mais

complexo. Além deste problema, outro é destacado: a tendência de atribuir um caráter técnico à política, isto em virtude de se considerar a esfera econômica com uma certa primazia sobre a política.

Fazendo contraposição ao pretense caráter técnico da política social, Baeza propõe analisá-la como política. Neste sentido apresenta uma definição descritiva de política social, na qual elenca um conjunto de cinco características. Destas, apontaremos quatro como realmente relevantes: primeira, como as políticas sociais são veiculadas pelo Estado, assumem um caráter

<sup>1</sup> Não cabe ao escopo deste trabalho analisar a dificuldade de definir o social, para isto cf. Baeza, 1989.

obrigatório de efeito coletivo; segunda, as políticas sociais resultam do conjunto de mecanismos do sistema político, porém, evidenciam o problema da participação na medida em que os beneficiários se apresentam como atores políticos. Isto faz aflorar o problema da representação; terceira, resultam da interação entre grupos sociais que apesar de possuírem interesses comuns entram em conflito por políticas específicas, porém, na sua determinação contribuem decisivamente a esfera institucional e outras organizações como sindicatos e partidos políticos; quarta, resultam, também das posições ideológicas a respeito da justiça e da ordem social, estas posições apresentam-se com altos níveis de conflito e consenso apenas residual.

Iremos comentar a quarta característica em virtude de aceitarmos como pressuposto válido a premissa de que a determinação da política social possui relação intrínseca com a concepção de justiça social<sup>2</sup> assumida pelo grupo politicamente dominante. Por isso, ela está situada no cerne do debate ideológico acerca da construção da ordem social e política mais justa e equitativa. É necessário enfatizar, porém, que esta é uma questão situada

em discussão específica, notadamente no debate acadêmico, já que na prática cotidiana, destaca-se a prevalência das estruturas sócio-econômica e política. O processo sócio-econômico, porque é neste espaço que é definida a quantidade de recursos que podem ser alocados em políticas sociais; o processo político porque depende desta esfera empenhar-se na alocação equitativa desses recursos e em assegurar um perfil redistributivo para as políticas sociais. Está claro para nós que a provisão de políticas sociais dificilmente será equitativa, se considerarmos todos os seguimentos a serem beneficiados; pois há setores que necessitam de determinados tipos de políticas e não de outros. Políticas de saúde e educação, por exemplo, devem ser asseguradas para todos, mas, políticas de assistência apenas para grupos específicos, os que vivem em condição de pobreza. Contudo, dentro destes grupos a provisão deve ser equitativa e não segmentada, isto é, não podem ser privilegiados determinados grupos ou regiões, tampouco a

<sup>2</sup> Para uma análise pertinente acerca do conceito de justiça social cf. Parijs, 1997.

política de assistência deve assumir sempre um caráter emergencial. É evidente que reduzir a causalidade dessas políticas a esse processo é cair em simplismo, porém não é possível analisá-las sem considerar essas duas estruturas.

Parece ser essa a posição de Moore Jr. (1987), se não explícita, ao menos implicitamente. Aborda a questão da alocação de recursos, quando trata da problemática da justiça social. Para ele existem dois princípios contraditórios no que diz respeito aos sistemas de distribuição ou de alocação de recursos:

*“Um deles é a noção geral de igualdade baseado no que a unidade de consumo necessita: uma idéia de que toda pessoa ou família deve receber ‘suficiente’. O outro é um princípio*

*de desigualdade baseada em algum escalonamento de valor das diferentes tarefas e funções sociais*". (Moore Jr. 1987, p. 65)

O restabelecimento desses princípios contrapostos tem relação intrínseca com a noção de justiça distributiva. Porém estes princípios de justiça não asseguram a superação das disputas em torno da alocação de recursos de forma racional e pacífica. Acreditamos que este argumento parece tornar-se plausível, quando é considerada a discussão acerca da escassez de recursos, salientada, principalmente, pelos teóricos pluralistas.

Baeza (1989), afirma que na explicação da causação das políticas sociais, há um ponto de confluência entre a perspectiva marxista e neoliberal. Para este autor ambas dão primazia às estruturas sócio-econômicas. A primeira perspectiva considera a estrutura econômica como fundamental, da qual emerge toda uma superestrutura política e ideológica, determinando também o caráter das políticas sociais. Com relação aos neoliberais, em virtude de negarem a importância da intervenção estatal, ainda quando esta seja evidente, cabe à estrutura sócio-econômica a origem das políticas sociais, ou seja, esta esfera assume a função de superar os problemas e questões sociais advindos da livre competição no mercado. Isto significa resolver os problemas que cria, em decorrência das chamadas falhas do mercado. Indubitavelmente, é profícua a análise de Baeza quando se refere à perspectiva marxista, porém, no que tange à posição dos liberais o que se observa é que na prática cotidiana, mormente na América Latina, ocorre o contrário disso, pois, como o desenvolvimento econômico centrado na primazia do mercado não assegura a superação da pobreza, cabe ao Estado, portanto, intervir no intento de assegurar as políticas sociais. E, como veremos no terceiro capítulo, os neoliberais propõem a provisão de determinadas políticas sociais mediante intervenção estatal, especialmente a política de assistência social.

## 1.1 -A abordagem pluralista

Retomamos o fio condutor da análise a ser empreendida, destacando as vertentes teóricas discutidas de forma preferencial neste capítulo, respectivamente: a pluralista e a marxista. Os autores representativos da abordagem pluralista vêem a tomada de decisões a partir de um conjunto não articulado de forças de poder, onde o Estado é apenas um membro entre outros. Ao contrário dos marxistas, não falam em classes sociais e sim de grupos de pressão e de interesse. Também, as políticas sociais não têm uma lógica imanente à estrutura sócio-econômica. Surgem mediante um complexo jogo de causação. Nesta perspectiva, a política possui uma autonomia intrínseca na medida em que a decisão política é tomada numa arena em que um conjunto de determinações e atores interagem sem que nenhum deles assuma posição de superioridade em relação aos demais no processo de decisão política.<sup>3</sup>

É Baeza (1989) quem defende a tese de uma confluência de fatores e atores nas decisões sobre políticas sociais. Esta tese constitui-se, pois, numa análise pautada na perspectiva pluralista. Santos (1987) e Abranches (1985) são autores brasileiros que partilham da abordagem

<sup>3</sup> Cf. Coimbra, 1994

pluralista na análise das políticas sociais. Santos (1987), com especialidade elabora um modelo explicativo acerca da determinação das políticas sociais que denota a complexidade do tema nesta abordagem.

Ele afirma em princípio que é comum aceitar a tese de que alterações nas políticas sociais ocorrem quando se processam mudanças na composição da elite política. Porém, discorda desta visão e defende que em momentos de crise ocorrem modificações em políticas

específicas, sem a correspondente renovação das elites. Cita como exemplo, a estrutura da escassez, considerada como uma variável independente relevante para a expansão, introdução ou manutenção de políticas sociais específicas. Alterada ou não a composição da elite no poder, a estrutura da escassez exerce ação decisiva no grau de cobertura destas políticas.

A forma da escassez seria elemento fundamental na provisão de políticas sociais. Dela dependeria não só a possibilidade do surgimento de políticas redistributivas, mas também, estaria no cerne de toda inovação em matéria de políticas sociais. Consideramos que esta tese não deve ser aceita como formulação de caráter axiomático. Porém, possui o mérito de mostrar que qualquer tentativa de superação da pobreza exige como pré-requisito o crescimento econômico; tem relação, portanto, com a estrutura sócio-econômica. É neste sentido que a análise pluralista se aproxima da abordagem marxista. Deve ser ressaltado, porém, que a redução de escassez de recursos via crescimento da produção, não é suficiente para a erradicação da pobreza, exige também uma visão inovadora de justiça social e ações efetivas calcadas no princípio da redistribuição de renda.

Santos afirma que, além da escassez de recursos, uma variável importante para a determinação de políticas é a complexidade social. Chama de complexidade social a soma do processo de diferenciação social com a multiplicação de organizações representativas dos interesses de segmentos específicos. Estas organizações lutam por políticas que alterem a posição social dos grupos que representam. Considera que o próprio processo de diferenciação social é induzido pela estrutura da escassez.

Se Santos (1987) ficasse neste esquema de análise, o modelo seria relativamente simples, porém, não é o que ocorre. Ele procura traçar o caminho inverso e mostrar como as variáveis: estrutura da escassez e complexificação social podem ser parcialmente dependentes da variável: decisões políticas, ou seja, como são influenciadas e alteradas pela tomada de

decisão por determinadas políticas. Designa este processo de mudanças “induzidas”. Busca mostrar, também, como o impacto que sofrem essas duas variáveis constitui o resultado não antecipado do conjunto de decisões individuais. Chama de processos naturais as variáveis não controladas politicamente. Estes seriam o crescimento populacional, o processo de urbanização e a divisão social do trabalho. Processos que, por sua vez, provocariam alterações na estrutura da escassez e na complexificação social.

Pode-se perceber que o modelo já é bastante intrincado. Todavia, não pára aí. Santos (1987) volta-se para o conjunto de crenças adquiridas, ou mais precisamente as mudanças ocorridas no conhecimento. Afirma que estas exercem ação tanto na percepção como no comportamento das elites. Estas influências alterariam a tomada de decisões por políticas específicas.

No esquema proposto há um emaranhado de inter-relações que complicam ao extremo a explicação da causalidade das políticas sociais. Contudo, não é só. É considerado primordial, também, o papel da burocracia pública, não na decisão em si, mas na implementação das políticas com maior ou menor eficiência.

A este modelo, aplica-se a afirmação de Coimbra (1994) de que há nos autores pluralistas, quantidade excessiva de dimensões determinativas das políticas sociais sem nenhuma hierarquização dessas dimensões e sem possibilitar, também, explicações que possam ser generalizadas e aplicadas a outros problemas. Como não há hierarquização, não há também explicação sobre a precedência de uma causa sobre outra. Dessa forma o modelo pluralista obscurece mais do que clarifica a análise do processo de causação de políticas sociais.

Uma análise pluralista sobre a determinação de políticas sociais, é desenvolvida por Baeza (1989), na qual ele propõe que a inter-relação entre estruturas e condições sócio-

econômicas e políticas é que explica a origem das políticas sociais. Apresenta desse modo quatro fatores que se entrecruzam e se inter-relacionam na determinação das políticas estatais de clivagem social. O que não fica claro nesta tese é o grau de influência de cada fator ou, mais precisamente, que fatores são mais decisivos no processo de causação de políticas. Também não é esclarecido como se interinfluenciam esses fatores, ou seja, como o fator estrutura sócio-econômica é mediatizado por condição sócio-econômica, por condição política e por estrutura política e como exerce ação sobre os demais fatores. Ficamos dessa forma com um conjunto de fatores interligados, mas que na verdade pouco se sabe da participação de cada um especificamente. Devido a essa deficiência, este modelo parece pouco convincente para explicar a causação das políticas sociais. Ademais, nada se diz a respeito dos atores envolvidos no processo. Pressupõe-se, então, que os beneficiários, para citar apenas um exemplo, não participariam na conformação da natureza (universalista ou focalizada) e do perfil (redistributivo ou regressivo) das políticas sociais.

Pudemos ver, que a teoria antes abordada apresenta dificuldade em definir os fatores decisivos no processo de causação das políticas sociais, ou seja, apresenta dificuldade no que concerne a inter-influência das estruturas e condições sócio-econômicas e políticas. Todavia quando se trata de definir essas estruturas e condições, Baeza as conceitua com relativa clareza:

*“Por estructura entendemos algo sistemático, com limites y características más o menos visibles y permanentes, centradas em instituciones donde sus actores se mueven y se inter-relacionam. De ahí que la estructura puede definirse. Las condiciones, sin embargo, abarcan algo tan difuso como indispensible en todo análisis de procesos políticos”.* (Baeza, 1989 p. 13 e 14)

Ele apresenta, na seqüência, dois exemplos do que sejam condições: o primeiro

seria o efeito da crise internacional sobre a estrutura sócio-econômica dos países em desenvolvimento; o segundo seria a própria questão cultural, assim expressa por Baeza:

*“El dilema ‘mercado versus Estado’ tuvo un impacto tan arraigado en la sociedad y en las políticas sociales e sus ‘outputs’ debido a ‘condiciones’ coyunturalmente culturales arraigadas en los três países.(Argentina, Uruguay e Chile)”.* (Baeza, 1989, p. 14)

É Abranches (1994) que empreende uma análise de viés pluralista das políticas sociais. Sua análise é, porém, matizada. Considera que a política social origina-se em situações conflituosas, nas quais diversos atores veiculam as suas reivindicações para o Estado e este atende de acordo com o perfil da estrutura da escassez. Por conseguinte, a estrutura sócio-econômica interfere na determinação de políticas sociais, na medida em que define a estrutura da escassez. Essa interferência, entretanto, não é fundamental, pois é o Estado quem define a natureza e o perfil da política social, ou seja, essa decisão é eminentemente política. Para Abranches, essa determinação é feita no cerne de um embate, onde de um lado estão os interesses do processo de acumulação e do outro o do atendimento às necessidades básicas da população. Neste cenário, as respostas do Estado emergem de um processo de escolha que envolve diversos atores que entram em atritos, conflitos e, decerto, formam coalizões. Porém, será a ordem política vigente com o seu critério de justiça social que determinará o grau de cobertura aos que dependem da coletividade.

Tornam-se mais visíveis os conflitos quando se busca inovar no campo das políticas sociais, principalmente se esta inovação envolver políticas de perfil redistributivo, enquanto as que costumeiramente vêm sendo implementadas tendem a ser melhor toleradas. Em virtude disto, as inovações em si mesmo constituem uma exceção.

Essa tese de Abranches possui semelhanças notáveis com a análise empreendida por Pereira (1996) sobre a política de assistência social. Para esta autora, a assistência social resulta da relação entre dois interesses contraditórios – o da lógica da acumulação e o do atendimento às necessidades sociais – e, dependendo da correlação de forças na sociedade, pode vir atender a um ou outro desses interesses. Ela parte do suposto de que da correlação entre os princípios da rentabilidade econômica e do atendimento às necessidades sociais podem surgir dois modelos de assistência social: o “*stricto sensu*”, modelo de assistência capturado e manipulado pelo princípio da rentabilidade econômica que não se identifica com a justiça social; e o “*lato sensu*”, modelo respaldado pelo movimento da sociedade e por garantias constitucionais, que integram o arcabouço de política de proteção social.

A característica do modelo “*stricto sensu*”, é que a assistência social é encarada como uma medida pontual e emergencial. Faz-se necessária somente enquanto o mercado não conseguir absorver os necessitados; não importa que esta absorção se dê em atividades terceirizadas, precarizadas e subvalorizadas. Já a assistência social, em seu aspecto “*lato sensu*”, pauta-se pelo atendimento dos que vivem em condições de exclusão social, mesmo que absorvidos precariamente pelo mercado de trabalho e visa, sobretudo, garantir ao indivíduo o acesso a outros direitos e assegurar o exercício pleno da cidadania.

Este modelo explicativo não pode ser caracterizado como pluralista, é mais pertinente à análise marxista. Isto denota que não há uma incompatibilidade entre estas duas abordagens sobre o estudo das políticas sociais. Coimbra (1994) refere-se a autores que fazem uma aproximação entre o marxismo e o pluralismo neste campo de estudo.

## **1.2 -A abordagem marxista**

Como pudemos observar a perspectiva pluralista possui uma complexidade maior

do que a marxista no que tange à análise das políticas sociais. A concepção marxista é em geral, considerada demasiadamente simplista, Coimbra (1994). Marx, apesar de não ter escrito especificamente sobre política social em nenhuma de suas obras, apresenta uma visão de certa forma positiva sobre a política estatal de caráter social, notadamente n'O Capital. Apesar de na "Crítica ao Programa de Gotha" criticar severamente a reivindicação dos comunistas alemães de educação gratuita para todos os trabalhadores, saúda com entusiasmo a conquista, pela classe operária inglesa, da regulamentação da jornada de trabalho em meados do século XIX. Haveria, portanto, a possibilidade do "Estado burguês" legislar em favor dos trabalhadores, contrariando os interesses dos capitalistas.

Marx, na realidade, exalta a vitória do proletariado sobre a burguesia nesse campo específico, designa-se como a vitória da economia política da classe operária sobre a economia burguesa. A idéia subjacente a esta posição é a de que a política social surge de um processo de conquista. Ela significa que nos marcos do próprio capitalismo, há a possibilidade da classe operária conquistar, através de sua luta, medidas estatais visando minorar as péssimas condições de trabalho a que está submetida.

No século XIX, Marx analisava a política estatal favorável aos trabalhadores mediante um processo de conquista. Por sua vez, os marxistas do século XX vão destacar a função de legitimação assumida pela política social no Estado capitalista. Evidentemente a política social sempre exercerá um papel de legitimar determinada ordem social, porém, não apenas a capitalista, haja vista que era um elemento preponderante nos países do Leste europeu e na URSS, no período do chamado socialismo real. A rigor, estes países não poderiam ser designados como socialistas, no sentido substantivo do termo, também não poderiam ser caracterizados como capitalistas. O que queremos afirmar com isso, é que a política social sempre terá funcionalidade em relação à ordem política, social e econômica.

Reconhecemos, todavia, que isto diz muito pouco sobre o tema. Se o marxismo tivesse permanecido apenas neste tipo de análise, nada teria acrescentado para uma melhor compreensão de tema tão complexo. O que se observa, entretanto, é que os autores marxistas avançaram na análise e incorporaram elementos inovadores no estudo das políticas sociais. Deram uma atenção privilegiada às explicações acerca da causalidade, das funções e da própria definição de política social.

Conforme dito anteriormente, a análise pluralista é criticada pela excessiva complexidade explicativa. A produção marxista caracteriza-se, sobretudo durante os anos 70, pela demasiada simplicidade analítica. Para a produção marxista dos anos 70, apenas dois sujeitos interagiam no processo de determinação de políticas sociais: o Estado e a classe operária. Definidos os dois atores, haveria dois movimentos de causação: o primeiro resultaria da mobilização da classe trabalhadora; o segundo originar-se-ia diretamente da ação estatal e independeria de qualquer movimento reivindicatório. É evidente que este modelo de causação não deixa espaço para o contingencial; tudo obedece a uma lógica previamente estabelecida que terá de concretizar-se. É preciso enfatizar, contudo, que o debate em torno da determinação das políticas sociais deve ser feito com bastante prudência, pois, é difícil aceitar que um fator ou um conjunto de fatores determine de maneira inevitável um comportamento. É razoável, portanto, mantermos sempre uma postura cautelosa, de dúvida e incerteza. Isto não significa assumir uma atitude de falsa neutralidade científica, ou seja, negar-se a tomar posições definidas e sim, apenas não tornar definitivas estas posições.

Devemos desse modo assumir posição moderada a respeito de afirmações taxativas e que não permitam margens para dúvidas. Cautela, a abordagem pluralista pratica em demasia. A perspectiva marxista cai no extremo oposto, o das certezas indiscutíveis. Apesar das ressalvas às conclusões de marxistas tradicionais, aceitamos como pertinentes às teses de

neomarxistas como Esping-Andersen e Claus Offe.

É também nos anos 70, que surge no seio do marxismo análises que fogem à postura tradicional como a de O'Connor (1977). Este autor oferece uma explicação alternativa ao modelo marxista tradicional quando estuda as funções exercidas pelo estado capitalista: acumulação e legitimação. Estas duas funções são como que impostas ao Estado, independentemente do governante no exercício do poder. A primeira gera uma fonte de renda constante para o Estado; a segunda gera a harmonia social necessária ao funcionamento normal da ordem capitalista. É neste escopo que entram as políticas sociais, as quais surgem da própria lógica do processo de acumulação e da atividade estatal para viabilizá-lo. Estas políticas seriam o instrumento de correção dos problemas sociais advindos da acumulação capitalista. Dessa maneira, as reivindicações populares teriam que ser atendidas, pois:

*“Para assegurar a lealdade das massas e para manter sua legitimidade, o Estado tem de corresponder às várias demandas daqueles que sofrem os custos do crescimento econômico”. (O'Connor,1977 p.21)*

Subentende-se, do que foi dito acima, que O'Connor considera importante à mobilização popular como fator determinante de políticas para os que sofrem as conseqüências do processo de acumulação. Movimento que implica na conquista de políticas estatais voltadas para amenizar as dificuldades dos trabalhadores. Como se vê, na análise de O'Connor não apenas o Estado provê políticas sociais para legitimar-se, como os trabalhadores às conquistam através de suas lutas. O'Connor pode ser citado como um representante do chamado marxismo estruturalista. Esta vertente defende a tese de que a acumulação capitalista cria contradições cuja superação ocorre através das políticas sociais,

a fim de assegurar um certo grau de legitimidade às ações estatais.

O'Connor realiza uma análise que sofisticada e amplia os estudos do marxismo tradicional, que considerava apenas dois movimentos de causação das políticas sociais: o proveniente da mobilização dos trabalhadores e o decorrente da ação independente do Estado. As políticas sociais surgidas do movimento que se dirige do Estado para a classe trabalhadora independente da sua mobilização dá origem ao que Coimbra (1994) designa como “hipótese do engodo”, constituída por duas variantes.

Na variante inicial, as políticas sociais são enquadradas como requisitos do processo de acumulação, seja na fase da produção ou da circulação. Na fase de produção, possibilitariam uma maior eficiência no emprego da força de trabalho. Enquanto úteis à circulação, cumpririam dois papéis: em momentos de crise sustentariam a demanda mediante a transferência de renda aos desempregados; em épocas de normalidade econômica seriam funcionais à realização das mercadorias ao propiciar renda aos segmentos fora do mercado de trabalho. Por sua vez, os próprios programas sociais dos governos representariam um consumo de mercadorias em grau relevante. Como as políticas sociais emanam do Estado por serem convenientes ao processo de acumulação e são apresentadas como mecanismos para melhorar as condições de vida dos trabalhadores, estaria configurado o engodo.

Já na segunda variante da hipótese do engodo explica as políticas sociais como instrumentos mediante os quais o Estado ganha a adesão da classe trabalhadora, ou seja, alcança legitimidade perante esta. Isto constitui para os marxistas o processo de cooptação.

É a mobilização dos trabalhadores no intuito de alcançar suas reivindicações que constitui o que Coimbra (1994) chama de “hipótese da conquista”, para a qual a classe operária é o sujeito que força o Estado a provê políticas sociais. Esta hipótese possui também duas

variantes, nas quais difere somente o peso atribuído à classe trabalhadora na conquista de suas reivindicações. Para a primeira, os trabalhadores encetariam um movimento reivindicatório que culminaria na conquista de políticas específicas. Para a segunda, o Estado agiria mais inteligentemente antecipando-se às lutas operárias, reduzindo os conflitos a patamares menos perigosos.

Entre os teóricos marxistas contemporâneos, dois trouxeram ricas contribuições ao estudo das políticas sociais: Gosta Esping-Andersen e Claus Offe. Esping-Andersen (1991) cita duas abordagens relevantes no estudo das políticas sociais ou dos “welfare states”: “Uma enfatiza estruturas e sistemas globais; a outra instituições e atores<sup>4</sup>”. Esta última desdobra-se em duas: uma centrada na instituição estatal e a outra centrada na mobilização de classe. A teoria estruturalista pressupõe que o mercado atende as necessidades somente daqueles que conseguem atuar no seu interior. Por isso o Estado assume a função de garantir o bem-estar social. As políticas sociais surgem, portanto, porque o processo de industrialização destruiu os laços de solidariedade das sociedades pré-industriais, e o mercado não demonstrou ser um substituto adequado para os laços sociais destruídos.

Já a abordagem institucional, de inspiração liberal, é fundamentada no temor de que as instituições democráticas levassem às medidas de redistribuição radical da propriedade. Ela tem como tese central à idéia de que toda tentativa de separar o mercado do Estado e da sociedade, ou seja, isolá-los como esferas distintas com pouco ou nenhum tipo de interferência de uma esfera em outra, levaria, segundo Polanyi (1980), à destruição da sociedade harmoniosa. Faz-se necessária, portanto, uma certa inter-relação entre economia e instituições políticas e sociais para conformar o que chamou de “economia social”. Esta é a visão do designado *liberalismo social*<sup>5</sup>, para o qual o Estado, a sociedade – a sociedade neste modelo é representada pela existência de um setor público não-estatal ou terceiro setor – e o mercado,

têm funções complementares. Conforme esta abordagem, o entrelaçamento dessas três esferas origina novas formas de organizações sociais, capazes de conformar uma nova tessitura societária.

<sup>4</sup> Esping-Andersen, 1991  
p.91 <sup>5</sup> Cf. Parijs, 1997

A terceira abordagem, a da mobilização de classe, enfatiza as classes sociais como sujeitos por excelência do processo de mudanças. Afirma, também, que a correlação de forças entre as classes sociais é que vai determinar a distribuição de renda. Defende que no “welfare state” pode-se estabelecer as fontes do poder dos trabalhadores e dessa forma fortalecer o movimento operário. Isto porque, numa sociedade de mercado os trabalhadores estão fragilizados pela competição, então, os direitos sociais são elementos essenciais à unidade e força da mobilização da classe operária.

Afirma Esping-Andersen que, na estruturação de políticas sociais, uma das questões relevantes diz respeito às relações sociais. Mais precisamente, à capacidade dos socialistas de se aliarem com outras classes. É frequentemente citado o caso dos socialistas suecos que ganharam a adesão dos proprietários rurais, formando a aliança vermelho-verde. Assim, o tipo de “welfare state” dependeria do tipo de aliança implementada. Mas estas alianças não são causadas apenas por este fator. Defende o autor que qualquer teoria do desenvolvimento do “welfare state” e, portanto, das causas de desenvolvimento de determinados tipos de políticas sociais deve ser buscada em três fatores:

*“A natureza de mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora); as estruturas de coalização política de classe; e o legado histórico da institucionalização*

*do regime*". (Esping-Andersen, 1991, p. 111)

As instituições de política social, são analisadas por Offe (1984), como sujeitas a um processo de inovação e desenvolvimento constantes. A partir dessa constatação procura detectar quais as forças motrizes na determinação de políticas sociais. Estas residiriam em duas situações problemáticas: no conflito de classes e nas crises do processo de acumulação. Caberia às instituições políticas o papel de compatibiliza-las. Dessa maneira é possível afirmar que a inovação e o desenvolvimento de políticas sociais resultam das respostas dadas pelo Estado ao problema imanente à esfera política de como superar e compatibilizar dois outros problemas: os interesses do capital e os interesses do trabalho. Além de analisar as questões e problemas envolvidos na causação de tais políticas, Offe procura defini-las. Ao contrário dos autores pluralistas, não demonstra ceticismo quanto ao êxito da empreitada e apresenta uma definição pertinente acerca do tema, ao mesmo tempo instigante e inovadora. Política social para Offe é:

*“O conjunto de relações e estratégias politicamente organizadas que levam à transformação do proprietário de força de trabalho em assalariado”* (Offe, 1984, p. 24)

Ele propõe esta definição após uma exaustiva análise do que caracteriza como proletarianização passiva, entendida esta como a destruição das estruturas, organizações e instituições pré-capitalistas que garantiam a sobrevivência dos indivíduos fora do mercado de trabalho. Isto, segundo Offe, não traz como correspondente imediato à venda da força de trabalho, pois, outras formas de subsistência poderiam substituí-la, a mendicância, por

exemplo. Por isso é que se faz necessária à ação estatal, visando assegurar o que definiu como proletarização ativa, a subsistência garantida mediante a venda da força de trabalho. Considerada, então, política social não apenas como uma reação do Estado aos problemas da classe operária, mas uma contribuição indispensável para a constituição dessa classe. Sem uma política estatal, portanto, não seria possível a transformação em massa, da força de trabalho despossuída, em trabalhador assalariado.

## **CAPÍTULO 2**

### **O NEOLIBERALISMO E SEUS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS**

Neste capítulo trataremos de forma não muito profunda das funções relativas ao Estado, segundo a perspectiva dos teóricos liberais. È consenso de que os princípios do neoliberalismo fundamentam-se nas bases do liberalismo clássico, notadamente o econômico, adaptado à realidade das sociedades capitalistas contemporâneas. Dessa forma, estudar o neoliberalismo significa ir ao encontro das proposições dos clássicos do pensamento liberal, tanto no seu sentido econômico, quanto no sentido político do termo. Justifica-se, então, resgatar as teses de teóricos da grandeza de John Locke, Adam Smith, Stuart Mill, e, também, de autores contemporâneos da magnitude de Milton Friedman, Friedrich Hayek e Robert Nozick. O estudo dessa corrente de pensamento será efetuado a partir dos temas defendidos por esses autores e de projeções analíticas decorrentes das posições que pretendemos defender no transcorrer deste trabalho, é nesse sentido que começaremos por analisar essa corrente de pensamento.

#### **2.1 -Fundamentos do liberalismo político**

De acordo com Bobbio (1986; 1988 e 1991), o liberalismo enquanto movimento de idéias é conhecido como um termo que possui três significados fundamentais: na primeira, é denominado de liberalismo econômico, sendo a teoria que defende a economia de mercado ou a livre iniciativa econômica no âmbito do privado. Nesse sentido, é retirado do Estado o domínio da esfera em que se desenvolvem as atividades econômicas, sendo a intervenção estatal na economia aceita apenas como uma exceção; na segunda, é denominado de liberalismo político e é entendido como a teoria que exige que o Estado governe o menos possível. Certamente, as interrelações entre essas duas concepções são por demais evidentes, mas verifica-se também a independência de uma com relação à outra, por ser possível encontrar um Estado mínimo que prescindia do Estado de direito, e um Estado intervencionista na economia que tem, contudo, os seus poderes limitados pela preservação dos direitos individuais. É possível falar-se também de uma concepção ético-filosófica do liberalismo, entendido como a doutrina das liberdades individuais.

Podemos observar que independente do significado que se queira dar ou de como se utilize o termo liberalismo, este se refere sempre à questão da liberdade. Dessa forma é necessário compreender a que liberdade se refere o liberalismo. É comum Bobbio (1988) utilizar a classificação de Liberdade elaborada por Benjamim Constant, para o qual, inicialmente a liberdade é considerada como a distribuição do poder político, sendo livre então, quem tiver capacidade de agir no espaço próprio para a atuação política. É o que Benjamim Constant definiu como liberdade dos antigos e que Berlin (1980) designa de liberdade positiva. Entenda-se, também, que a liberdade pode ser compreendida como a segurança no usufruto das posses e bens individuais, ou seja, as garantias que existem para que os homens possam gozar dos seus bens sem serem molestados por nada que lhes seja externo. Para Constant esses dois sentidos de liberdade são contrapostos entre si.

Podemos, então, concluir que o liberalismo está intimamente ligado à defesa da liberdade e que a mesma se contrapõe ao poder, ao menos no que concerne à liberdade no seu sentido negativo. Enfatizamos que liberdade negativa é concebida como a esfera de ação em que

o sujeito não está impedido de fazer o que deseja ou obrigado a fazer o que não deseja. É nesse sentido que se afirma que quando aumenta o espaço de atuação do poder político, diminui o espaço de liberdade individual, sendo o contrário também verdadeiro. Para o pensamento liberal

o Estado é um mal necessário (Paine, 1979), e a liberdade do indivíduo se fortalece no processo

de emancipação da sociedade civil em relação ao Estado. Emancipação que ocorreu em duas esferas principais: a espiritual e a econômica.

O Estado deve impedir a conduta que cause danos a outras pessoas e, por consequência, a obediência política deve ocorrer, precipuamente, quando o Estado exige que nenhum indivíduo provoque danos aos semelhantes. Afirma Stuart Mill (1991) que:

*“O único propósito para o qual o poder pode ser legitimamente exercido sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada e contra a sua vontade é o de evitar danos aos demais”* (Mill, 1991, p.206).

O liberalismo como doutrina que parte de uma concepção individualista da sociedade faz apologia da competição e dos conflitos que ocorrem em virtude da variedade e diversidade individuais, como instrumentos impulsionadores do desenvolvimento das capacidades humanas. Através do antagonismo, ou seja, a tendência dos homens em satisfazer individualmente os seus próprios interesses em concorrência com os outros, os homens seriam induzidos a vencer obstáculos, a superar a letargia e a conquistar um espaço próprio mesmo que em detrimento dos demais. E, ao fazer isso, estariam promovendo o bem comum de

maneira mais eficaz do que se isso se constituísse no objetivo precípua a ser alcançado, ou seja, mesmo quando os indivíduos perseguem interesses particulares, propiciam o bem estar geral da sociedade.

## **2.2 – O Liberalismo e a democracia**

O debate acerca do liberalismo remete-nos em última instância a uma discussão sobre a democracia e a instável relação entre esses dois movimentos. Em que um, o liberal, enfatiza primordialmente os ideais de liberdade; e outro, o democrático, ressalta o ideal de igualdade. O grande dilema que desafiou os clássicos do liberalismo foi como conciliar o ideal de igualdade com o de liberdade, sem que o primeiro sobrepujasse o segundo.

A democracia e o liberalismo aparentam ser termos que se completam e são usados, freqüentemente, um junto ao outro nos conceitos de liberal democracia e de democracia liberal. Porém, o que se observa é que o movimento liberal se fortaleceu num processo de contraposição ao movimento democrático, e grupos liberais hoje agem de maneira semelhante, apesar de utilizarem argumentos diferentes daqueles usados pelos primeiros teóricos liberais. E só com o passar do tempo é que esses dois movimentos iniciaram um processo de confluência que os tornaram menos conflitantes e até mesmo complementares.

Para que possamos analisar esta contraposição entre liberalismo e democracia é necessário, inicialmente, verificarmos os aspectos assumidos pela democracia. A democracia em seu sentido genérico pode ser entendida como o governo da maioria em contraposição ao governo de poucos, isto é, no sentido procedimental de democracia. Como tal é constituída de regras que estabelecem quem deve tomar decisões e mediante quais procedimentos, o número dos que estão aptos a decidir – no caso a maioria – e, por fim, que esta maioria esteja em

condição de escolher entre alternativas diferentes, ou seja, os direitos civis devem estar preservados.

Os estudiosos nos falam de dois tipos de democracia: democracia direta e democracia representativa. A democracia direta é aquela em que os indivíduos participam diretamente das decisões políticas, praticada, fundamentalmente, na antiguidade clássica, onde os cidadãos participavam das assembléias, opinavam e votavam para escolher governantes ou instituir leis. Dessa maneira, democracia significava sobretudo exercício direto do poder político em que a cidadania pressupunha tanto a capacidade de participar, quanto à participação efetiva na vida da comunidade. A prática da democracia direta ocorre nos nossos dias de maneira bastante residual, limitada apenas a mecanismos constitucionais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Por outro lado à democracia representativa implica em que as deliberações da coletividade sejam tomadas indiretamente, através de representantes eleitos para esta função. A representação pode ocorrer de duas formas básicas: na primeira os representantes podem ser chamados a representar os interesses específicos de uma categoria profissional, os diretores de sindicato, por exemplo; na segunda podem representar os interesses gerais da coletividade, no caso dos parlamentares.

O termo democracia possui um duplo significado: no primeiro democracia é entendida como participação política garantida através do estabelecimento de regras cuja observância é necessária para que se conceba a efetiva distribuição do poder político entre os cidadãos; no segundo, democracia significa, também, o ideal de igualdade no qual todo governo deveria inspirar-se. Dessa forma os governantes deveriam tomar medidas visando proporcionar uma certa igualdade social e, fundamentalmente, a econômica. O liberalismo aceita apenas a igualdade perante a lei e a igualdade dos direitos.

A história do liberalismo mostra-nos que foram rechaçadas tanto a democracia direta quanto a democracia como ideal de igualdade e, apesar das restrições iniciais, terminou por predominar, para os liberais, a democracia representativa e a democracia como conjunto de mecanismos que possibilitam a participação da maioria dos cidadãos nas deliberações políticas através do sufrágio universal e secreto.

Todos os liberais que se contrapuseram à democracia no século XIX argumentavam que, estando a sociedade dividida em classes cujos interesses são antagônicos, e sendo a maioria da população constituída pelos trabalhadores urbanos e rurais, estes, caso conquistassem o poder de votar, com a instituição do sufrágio universal, tenderiam a exercê-lo de acordo com os seus interesses classistas, podendo levar à instauração de uma tirania da maioria. Encastelados nesse argumento, os liberais conservadores se opuseram à ampliação do direito político de votar e ser votado.

Já os liberais do século XX, mais precisamente os chamados neoliberais, se contrapõem à democracia argüindo o tema da ingovernabilidade. Para eles os governos democráticos são incapazes de dirimir os conflitos surgidos numa sociedade complexa. Essa proposição contradiz a apologia feita pelos teóricos liberais do século XIX acerca da fecundidade do antagonismo e dos conflitos como instrumento de desenvolvimento das capacidades individuais.

É fundada em três aspectos a crítica feita aos governos democráticos como incapazes de garantir um mínimo de governabilidade. O primeiro salienta a desproporção entre a quantidade de demandas emanadas da sociedade civil e a capacidade dos governos democráticos de atendê-las, ou seja, a sobrecarga de demandas. Ora, inúmeras instituições são incorporadas à vida política da sociedade nas democracias, através das quais, as reivindicações populares são veiculadas, funcionando como canais eficazes de pressão política. Por essa

razão, as decisões governamentais são tomadas com certa lentidão em virtude da pluralidade de centros de poder decisórios, o que tende a agudizar os conflitos.

A amplitude assumida pela conflitualidade social é um outro aspecto considerado pelos liberais como propiciador de ingovernabilidade nos regimes democráticos, é a amplitude assumida pela conflitualidade social. Como a função dos governantes é a solução dos conflitos sociais a fim de proporcionar uma convivência ordenada entre grupos de interesses diversos, como empresários e trabalhadores, e na medida em que a satisfação dos interesses de um grupo gera insatisfação em outro, torna-se praticamente impossível à resolução dos conflitos.

Por fim, é enfatizado que os regimes democráticos possuem uma certa amplitude na distribuição do poder, ou seja, possuem vários centros de poder. Essa situação gera uma relação de disputa entre os poderes, isto é, ao invés destes tentarem solucionar os conflitos advindos da sociedade, acrescentam outros aos já existentes, que também são mais difíceis de serem solucionados.

De não menos relevância é a lenta e crescente aceitação, por parte do pensamento liberal, não só da igualdade jurídica como também da igualdade de oportunidades, onde se pressupõe haver igualdade dos pontos de partida ficando, porém, indiferente quanto aos pontos de chegada. Com isso, houve uma maior aproximação entre democracia e liberalismo a ponto de Bobbio (1986, 1988) dizer que o liberalismo é compatível com a democracia, tanto quanto a democracia é considerada como um prolongamento do Estado liberal.

Fica claro que isto só é plausível se a democracia for aceita não pelo seu ideal de igualdade social, mas a partir de seu método político, ou seja, o exercício, pelo povo, do poder soberano. É desse modo que fica justificada a utilização conjunta dos termos liberalismo e democracia na expressão democracia liberal.

Foi num processo de oposição tenaz ao paternalismo e intervencionismo do

Estado Absolutista que o liberalismo surgiu enquanto prática política. Processo esse que englobou tanto a ação política da burguesia enquanto classe mais interessada na erradicação do absolutismo, quanto um movimento de cunho teórico que visava justificar e legitimar a oposição liberal ao absolutismo. O arcabouço teórico do liberalismo teve inicialmente como fundamentos filosóficos, o jusnaturalismo e o contratualismo.

A teoria dos direitos naturais do homem – ou jusnaturalismo – parte da pressuposição de que todos os homens viveram num estado pré-social e pré-político, no qual possuíam, independente de qualquer vontade alheia, alguns direitos fundamentais, como direito à vida, à propriedade, à liberdade, à segurança, dentre outros. Esse estágio pré-político e pré-social é denominado de estado de natureza, e nele os homens gozam de total liberdade e grande igualdade. Apesar disso, existem vários inconvenientes no estado de natureza como, por exemplo, a inexistência de instituições que garantam aos homens o usufruto dos direitos naturais. Por isso, os homens são impelidos a constituírem um pacto entre si, e estruturarem a sociedade e o Estado.

Pode-se afirmar que a formação do poder político ocorre, então, a partir de um pacto, de uma medida artificialmente realizada e o poder que surge com o estabelecimento do contrato deve respeitar os direitos que os homens já possuíam antes de entrarem em sociedade, pois estes consentiram na formação desse poder.

Porém, os homens não abdicaram de todos os seus direitos naturais, direitos esses que deverão ser preservados pelo Estado mediante a institucionalização jurídica, constituindo-se nos direitos civis tão relevantes à doutrina liberal.

Ficou evidenciado, portanto, que o pressuposto filosófico do liberalismo é a teoria dos direitos naturais e o contratualismo. Já a democracia liberal, de acordo com Macpherson

(1978), é fundamentada numa base teórica diferente: o utilitarismo de Bentham e James Mill.

### **2.3 -A democracia liberal**

É nos postulados de Macpherson (1978), que a discussão acerca do utilitarismo se fundamentará. Para a teoria utilitarista, a única condição de geração do bem social é que seja proporcionado o máximo de felicidade para a maioria da população e isto é o que se poderia conceber, segundo os utilitaristas, como o mais igualitário enquanto princípio ético fundamental.

Existem outros postulados, além desse princípio fundamental, que embasam a teoria utilitarista. Para esta, todo indivíduo procura, naturalmente, aumentar ilimitadamente seu próprio prazer e este prazer está condicionado à quantidade de bens materiais que o indivíduo possui, portanto, maior será a sua felicidade. Por isso a sociedade é formada de indivíduos que buscam conquistar poder sobre os outros, pois há uma grande conexão entre poder e riqueza. Objetivam, então, os indivíduos, sujeitar os outros para que trabalhem para si, o que torna a sociedade extremamente conflituosa.

Torna-se evidente que numa sociedade desse tipo, faz-se necessário o funcionamento de uma estrutura legal a fim de preservá-la da desintegração. É possível conceber que vários tipos de ordem legal poderiam proporcionar a conquista deste objetivo. Entretanto, de acordo com a ética utilitarista, a única ordem legal justa é a que produz a maior felicidade do *maior número de indivíduos*.

Bentham propunha, para uma sociedade com estas características, um tipo de Estado em que o dilema político consistisse em determinar um modo de escolher e autorizar governantes. O sistema político deveria produzir governos que, além de fomentar a sociedade

de livre mercado, protegesse os cidadãos contra governos tirânicos. A solução deste problema consistia na determinação dos graus de franquias a serem estabelecidas, assim como afirmação de alguns elementos básicos como o sufrágio secreto, realização periódica de eleições, liberdade de imprensa, dentre outros. Somente estes mecanismos propiciariam o pleno exercício do direito ao voto.

Para Bentham o único meio de evitar o despotismo é tornar possível à remoção dos governantes pela maioria da população. Justifica a sua aceitação do jogo democrático a partir da necessidade de se proteger os membros da sociedade da opressão por parte dos que são alçados ao poder. É o que Macpherson chamou de democracia protetora.

Pode-se perceber a fragilidade desse modelo de democracia pela timidez com que tanto Bentham como James Mill fala do sufrágio universal, haja vista que criaram uma série de limites para a extensão do voto, principalmente para as mulheres, que no arcabouço teórico benthamista ficavam excluídas do exercício da cidadania.

O utilitarismo benthamista rejeita a teoria dos direitos naturais e o contratualismo como pressupostos filosóficos do liberalismo. Por sua vez, a teoria utilitarista em Stuart Mill sofrerá modificações importantes, principalmente no que se refere à concepção do homem e da sociedade.

Já para Macpherson (1978) dois motivos serão relevantes para essa mudança: em primeiro lugar, o aparecimento do proletariado como classe atuante e com reivindicações específicas e, em segundo lugar, a própria situação de miséria crônica vivida pela classe operária, o que impunha para os pensadores políticos da época introduzir tal discussão no seu arcabouço teórico.

Se era possível a Bentham e James Mill, nos primeiros anos do século XIX, serem

indiferentes em relação ao proletariado, em meados daquele século isto era impossível. Por isso, Stuart Mill, mesmo partindo de uma base teórica utilitarista, terá que considerar a ação e situação dos trabalhadores.

Stuart Mill se propõe refazer a concepção de sociedade herdada do utilitarismo benthamista, devido à situação de insatisfação e revolta dos trabalhadores contra o modelo de sociedade vigente, sem, contudo, abandonar alguns princípios fundamentais daquela teoria. Assim mantém, por exemplo, a idéia de que o povo precisa ser protegido contra a ação despótica dos governantes. A ênfase primordial, no entanto, será dada à possibilidade da democracia tornar-se um instrumento capaz de propiciar o desenvolvimento das capacidades humanas.

Para Mill (1983) o homem possui a capacidade de auto-aperfeiçoar-se, devendo o sistema político democrático contribuir para o aperfeiçoamento das capacidades individuais. Portanto, o homem não é um consumidor e apropriador como afirmava Bentham, mas um ser que desenvolve e usufrui das suas capacidades.

Ele afirma desse modo que a concessão do direito de voto dos trabalhadores manuais constitui-se num instrumento eficaz de aperfeiçoamento intelectual, pois na medida em que o debate político é incentivado, o operário tem a possibilidade de alargar a sua visão de mundo, o que o leva a perceber quais acontecimentos remotos dizem respeito aos seus interesses particulares.

Macpherson (1978), afirma que o que poderia tornar frágil o modelo de democracia de Stuart Mill é o paradoxo entre as reivindicações de igual desenvolvimento e a crescente desigualdade social existente. Mill estava consciente dessa desigualdade de classe e a considerava incompatível com o seu modelo de democracia. Porém, achava que isto não passava de um acidente de percurso plenamente remediável.

Mill (1983) concebia à sociedade humana, como um conjunto de pessoas capazes de desenvolver suas capacidades. Se isto não ocorria no momento, deveria então ser criado um sistema político que contribuísse para esse objetivo. A democracia representativa seria essa ordem política, pois, na medida em que propicia a participação pelo voto, torna as pessoas mais responsáveis perante as decisões a serem tomadas e as incentiva a informar-se e a construir uma nova visão de mundo a partir das discussões travadas com outros eleitores.

Como a situação da classe trabalhadora era aviltante, considerava-se que ela não tinha condição de utilizar o seu poder de voto sabiamente. Logo, isto era um impedimento para o desenvolvimento generalizado da sociedade humana, e, também, um obstáculo à conquista da maior felicidade para o maior número. Porém, para Mill, o maior perigo residia no estabelecimento de um governo classista, pois este poderia desembocar na tirania da maioria. Tal perigo, entretanto, existe em qualquer Estado, mesmo naquele de democracia representativa mais perfeita. Por isso propõe que esta deve organizar-se de maneira tal que consiga impedir o acesso exclusivo de qualquer classe ao poder, descartando, contudo, que tal limitação se desse por intermédio da restrição do direito de voto.

Mill (1983), como defensor do sufrágio universal, inclusive para as mulheres, é também apologista da representação das minorias. Esta é uma conclusão fundamental para este pensador, pois a aceitação de que a maioria sempre prevaleça sobre a minoria numa democracia representativa não significa que essa minoria não deva ter voz ou representação política. Daí, ter defendido a introdução do sistema eleitoral proporcional.

Para manter a defesa do sufrágio universal e, ao mesmo tempo, evitar o governo classista, a solução encontrada por Stuart Mill foi o sistema plural de voto, onde os membros da classe numericamente menor, por serem economicamente dominantes e melhor instruídos, teriam direito a um número maior de votos. Dessa forma, pessoas de melhor instrução e de

ocupação profissional de maior relevância seriam privilegiadas em relação aos demais cidadãos.

Mill defendia, além disso, que as pessoas de renda baixa, as que faliram e não conseguiram se reerguer, e as que não fossem alfabetizadas deveriam ser excluídas do direito ao sufrágio universal. Com relação ao analfabetismo, e como forma de superação da exclusão política daí advinda, Mill propunha que o Estado assumisse a tarefa de prover a educação popular. Nesse sentido a conquista do sufrágio universal seria gradativa, tendo como premissa o nível educacional do cidadão.

Stuart Mill foi, indubitavelmente, o mais democrata dos liberais na Inglaterra do século XIX, apesar dessa sua visão excludente. Como prova disso é só observar que ele ampliava

o direito de voto às mulheres, uma das exclusões mais consensuais da sua época.

Apesar das limitações observadas quanto ao pensamento desse autor, é possível afirmar que ele defendia a ampliação dos direitos políticos, isto é, o direito de votar e ser votado e de ter acesso a cargo público. Tais direitos, contudo, foram conquistados paulatinamente até chegar a introdução do sufrágio universal e secreto como método de escolher governantes.

Para Bendix (1979), a conquista do sufrágio universal envolveu conservadores e liberais numa prolongada e complexa luta política. Os liberais eram a favor do regime censitário, pois acreditavam que os dependentes economicamente tenderiam a votar de acordo com os interesses de seus superiores, mais precisamente os grandes proprietários rurais. Isto criaria uma distorção no sistema de representação política. Os conservadores, por sua vez, defendiam a extensão do voto às classes trabalhadoras, esperando que estas se comportassem de acordo com o temor dos liberais.

Diante da conquista do sufrágio universal, verificou-se que nenhum dos temores se concretizou. Para Machpherson, isto ocorreu em virtude do sistema partidário ter funcionado como domesticador da democracia, ou seja, conseguiu amenizar o conflito de classes, salvando a propriedade privada e o mercado capitalista de um ataque eficaz por parte do proletariado.

#### **2.4 -Liberalismo Econômico**

É pelos postulados smithianos que qualquer apresentação dos princípios do liberalismo em economia deve iniciar. A obra teórica de Smith é um libelo contra o mercantilismo com seus monopólios de comércio e suas guildas artesanais, que se constituíam em entraves à expansão das atividades mercantis. Portanto, Smith vai tematizar sobre o livre mercado, pressupondo que a elevação da produtividade alcançada com a divisão social do trabalho vai possibilitar um aumento significativo da riqueza de qualquer país, assim como a elevação da riqueza propiciaria reparti-la de maneira mais justa. De modo que todas as decisões individuais tomadas sem considerar as decisões de outros indivíduos, contribuiriam para o acúmulo de riquezas e portanto, para a melhor qualidade de vida de todos. Decisões livremente tomadas, ou seja, sem a intervenção do Estado, ao contrário do que ocorria no mercantilismo, seriam o principal instrumento para elevar a riqueza, isto é, os indivíduos ao buscarem seus próprios interesses contribuiriam para o bem-estar geral da sociedade. Tema sintetizado na fórmula: “vícios privados, benefícios públicos”, como diz Fonseca (1993).

*“(...) orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas seu próprio ganho e, neste como em muitos outros casos, é levado como que*

*por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções . (...). Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. “*  
(Smith, 1988 vol. 2, pág. 65/66).

Afirma Fonseca (1993), que de acordo com a hipótese comportamental de Smith, os indivíduos sempre desejam melhorar as suas condições materiais e usarão a liberdade conquistada para fazer valer seu auto-interesse. Este impulso, aliado ao livre funcionamento do mercado, propicia o melhor desempenho econômico da nação. Segundo Smith não são apenas uns poucos que assim agem, mas a “grande multidão humana”.

Porém, Adam Smith (1974), parte de um hipotético estado de natureza habitado por caçadores para estruturar a sua teoria do valor, nesse sentido, se apropria do expediente utilizado pelos teóricos do liberalismo político para explicar a origem do Estado e da sociedade. Em tal estado de natureza, os caçadores trocam entre si os objetos apropriados mediante o trabalho (espécie de dádiva). Este intercâmbio entre os produtores é feito praticamente sem regras e sem nenhuma regulação externa. A única regra respeitada nesse processo de troca é a quantidade de trabalho inserida em cada produto.

Para ele os indivíduos possuem, então, completa liberdade para produzir. Conclui ele, a partir daí, que a inexistência de regulação, visando controlar e direcionar as atividades individuais, é a maneira por excelência para os membros dessa sociedade atingirem a felicidade e a prosperidade almejada por todos.

Já Smith (1974) defende, também, que o homem só consegue o que necessita através da permuta com os outros, de tal forma que, tendo em vista interesses específicos, estabelece relações sociais. O interesse específico supracitado é a ânsia do lucro. Somente a

concretização desse objetivo é que permite a produção e distribuição de riquezas, com a conseqüente elevação do padrão geral de bem-estar da sociedade, graças à divisão social do trabalho.

A divisão social do trabalho surge de maneira lenta e gradual da propensão do indivíduo à troca. Ela tem como limite, portanto, a extensão das atividades mercantis. Se o mercado é reduzido, evidentemente é pequena a divisão do trabalho e, como conseqüência, menor a produtividade e o crescimento econômico do país. Dessa forma a repartição seria mais desigual e os segmentos populares viveriam em piores condições.

Adam Smith (1988), apesar da apologia que faz da divisão social do trabalho, chama atenção para as conseqüências desagradáveis da sua implementação, ou seja, a especialização das tarefas faz o indivíduo perder a capacidade de raciocínio, tornando-o “estúpido e ignorante”, o que ganha em habilidade e destreza perde em capacidade intelectual. Porém, de acordo com Smith, esta conseqüência pode ser sanada, caso o governo tome algumas medidas para evitá-la, principalmente mediante a educação gratuita das pessoas pobres.

Ele defende que a acumulação de riquezas e o crescimento econômico elevam a procura por trabalho e, por isso, contribuem para o aumento dos salários, além do mínimo necessário à sobrevivência do trabalhador e sua família e à perpetuação da oferta de trabalho. Desse modo, a taxa de aumento da riqueza nacional determinaria a procura por trabalho e o próprio salário do trabalhador. Para Smith quanto maior a riqueza de um país melhores seriam as condições de vida dos trabalhadores. Esta situação, reafirma, somente seria alcançada se o mercado estivesse livre de qualquer injunção política. Assim estabelece o papel a ser desempenhado pelo Estado, cujas funções se resumem a três: proteger a sociedade de ataques externos; estabelecer internamente a administração da justiça e implementar obras e

instituições públicas que não fossem lucrativas para os empresários.

Smith (1974) reconhece que existem desigualdades sociais e sustenta que são prejudiciais ao próprio desenvolvimento da sociedade. Em virtude disso, defende como um princípio de justiça que os trabalhadores possuam condições toleráveis de sobrevivência. A citação a seguir demonstra a clareza deste teórico liberal acerca das condições de vida dos trabalhadores, clareza que parece inexistir na obra de liberais contemporâneos como Hayek, Friedman e, Nozick.

*“Nenhuma sociedade pode florescer e ser feliz se a maior parte de seus elementos for pobre e miserável. É apenas justo que aqueles que alimentam, vestem e alojam a totalidade da população sejam recompensados de tal modo que possam também estar razoavelmente alimentados, vestidos e alojados.”* (Smith, 1974, p.72).

## **2.5 – As teses do neoliberalismo**

É Nozick (1991) quem sustenta que a distribuição de bens e recursos sociais fere o direito básico do indivíduo: o direito à propriedade, e, a partir dele, os direitos dos indivíduos de lutar por seus projetos sem a interferência de terceiros. Isto significa que assegurado o direito de propriedade, está protegido o direito do indivíduo agir livremente, no sentido de liberdade.

Para ele todos os indivíduos são proprietários, no mínimo, de seu próprio corpo, todos têm condições de garantir sua sobrevivência mediante a livre troca em nível de mercado. Para isto basta vender a sua força de trabalho. Caso fracasse e não assegure o seu bem-estar através das relações mercantis, ele é o único culpado disso. Portanto, nenhum argumento

racional justificaria a distribuição de renda mediante políticas estatais. Com este postulado de Nozick, apresentamos uma das teses defendidas pelos neoliberais, a de que a exclusão social é acarretada pela incapacidade dos indivíduos em se adaptarem às condições exigidas pelo mercado. A desigualdade seria então um problema individual e não social; para eles, não são justificáveis políticas visando reduzir essas desigualdades.

Nozick contesta às políticas sociais estatais de forma muito peculiar. Afirma ele inicialmente que tributar a renda advinda do trabalho é o mesmo que impor o trabalho forçado. Significa, em suma, uma transferência indevida de propriedade e esta redistribuição não encontram sustentação nem empírica nem teoricamente. Não se sustenta teoricamente porque, para Nozick (1991), a distribuição da propriedade efetiva-se a partir de três princípios: Primeiro, pelo princípio da aquisição – o indivíduo assume a posse de um objeto que ainda não é propriedade de ninguém; segundo princípio da transferência – a propriedade é adquirida de alguém que possuía a posse inicial. Se não obedecer a nenhum desses princípios, ou seja, for adquirida pela fraude ou furto, o direito a essa propriedade é injusto e, somente nesse caso, se justifica, pelo princípio da reparação, distribuí-la. Qualquer outra forma de distribuição significa violar um direito fundamental do indivíduo.

*“Os princípios de justiça distributiva (...) instituem a posse (parcial) por outros de pessoas, seus atos e trabalho. Esses princípios implicam uma mudança da idéia liberal clássica de propriedade de si mesmo para uma de direitos de propriedade (parcial) sobre outras pessoas”.* (Nozick, 1991, p.192)

Argumenta Nozick, que do ponto de vista empírico, a redistribuição é completamente inócua. Pois, mesmo numa sociedade socialista, uma redistribuição de

propriedade que se torne padrão, tende a se transformar ao longo do tempo, mediante as relações estabelecidas entre as pessoas, que inevitavelmente levará a uma nova concentração da propriedade, a não ser que haja uma proibição legal das trocas mercantis, o que se constitui uma violação inaceitável das liberdades individuais, em nome de uma pretensa igualdade. Este argumento de Nozick, nos faz lembrar da tese da futilidade de Hirschman (1992).

Além da tese acima discutida de que a exclusão é um problema meramente individual que não justifica intervenção redistributiva do Estado, Salama e Valier (1997) consideram que três outros temas são essenciais à doutrina neoliberal: primeiro, o mercado é primordial na tessitura societária; segundo, a apologia das relações comerciais mediante a troca de mercadorias, através de contratos, para garantir as liberdades individuais; terceiro, as desigualdades sociais são criadoras.

A temática da primazia do mercado como instância formadora da sociabilidade ganha substância com Smith (1974), quando sustenta que a preservação da liberdade individual e a não-intervenção do Estado na economia, são as únicas formas de assegurar o pleno desenvolvimento econômico de qualquer país. Numa sociedade organizada dessa maneira, o mercado, que surge espontaneamente em virtude da tendência natural dos indivíduos à permuta, aparece como a instância primordial na estruturação das relações sociais.

Hayek (1946), também afirma que as relações comerciais são relações fundamentais da sociedade, pois garantem a existência e a manutenção do elo social. O ato comercial constitui a própria sociedade, ou seja, o mercado é a manifestação da existência de uma ordem espontânea. Tal ordem é o resultado não intencional dos comportamentos dos diversos indivíduos e é autoregulável. Se a sociedade surge espontaneamente como produto das relações comerciais, as funções estatais devem se limitar a zelar pela ordem instituída, ou

seja, garantir que tais relações fluam sem impedimentos. Oportunamente retornaremos à discussão acerca do papel do Estado no modelo neoliberal .

O mercado é visto pelos teóricos do liberalismo econômico como uma entidade separada do Estado, autônoma e regulada por leis próprias. Essa idéia da separação estanque entre Estado e mercado parece ser historicamente desautorizada, seja pela origem do Estado na Europa Ocidental, como o papel desempenhado pelo Estado na formação do mercado, ou em virtude da contribuição estatal na introdução e desenvolvimento das relações mercantis na América Latina.

Ao analisar a origem do mercado, Polanyi (1980) discute o fenômeno da gênese do comércio a longa distância e do mercado local. Conclui, a partir daí, que nenhum desses originou

o mercado interno ou nacional. Explica a origem do mercado interno mediante uma intervenção política patrocinada pelos Estados Absolutistas no processo de unificação nacional. O mercado interno, apesar da dimensão territorial alcançada, permanece um mercado regulado pela intervenção do poder político.

É evidente que não é esse tipo de mercado a que se referem os liberais; somente quando, através de um processo longo e complexo, o mercado interno regulado se transforma num mercado autoregulável, é que está construído o mercado típico da doutrina liberal. Este processo de transformação ocorreu, segundo Polanyi, com a aceitação de que determinados elementos seriam mercadorias, definindo mercadoria como tudo que é produzido para a compra e venda no mercado. Esses elementos são: a terra, o dinheiro e o trabalho. Como nenhum destes elementos são produzidos para a troca, de fato não se constituem em mercadorias, denomina-os, por isso, de mercadorias fictícias. Afirma, porém, que esta ficção é necessária àquela transformação.

Através da passagem do mercado regulado para autoregulado constrói-se o tipo de mercado defendido pelos liberais, isto é, o mercado que prescindir, para o seu bom funcionamento, de qualquer interferência de instituição que lhe seja externa. Para eles, pelo contrário, quando ocorre intervenção do poder político, o mercado perde sua funcionalidade e capacidade de solucionar problemas. Neste sentido se compreende a insistência dos defensores do liberalismo na eficácia do Estado não-intervencionista.

Na América Latina também, o Estado foi um “sócio” atuante na introdução e no desenvolvimento das relações mercantis. Criou uma infra-estrutura industrial, sem a qual o mercado não emergiria em período relativamente curto. Basta observarmos as implicações do *desenvolvimento* no Brasil para o fortalecimento do mercado.

No Brasil a industrialização foi concretizada por um processo calcado na premissa da substituição das importações, que tem como peculiaridade, nos anos 30 e 40, a instalação de um setor de bens de consumo leve, fundado na utilização de capital privado nacional. O Estado estimulava a industrialização, na medida em que criava condições para importações de bens de capital e, também, intervindo diretamente mediante investimentos voltados para criar uma infraestrutura fundamental para a concretização desse processo, função que manterá até o final dos anos 70. Na década de 50, inicia-se uma nova fase de industrialização com a finalidade de instalar o setor de bens de consumo duráveis. Nesta fase, o capital privado internacional é utilizado de forma predominante através de investimentos diretos. Como se nota, há um entrelaçamento entre o capital privado nacional e internacional e o capital estatal, no sentido de promover a industrialização brasileira. Conforma-se desse modo o que pode ser recebido como mercado no Brasil.

São Salama e Valier (1997) que sustentam que a separação Estado-mercado se constitui numa “fábula teórica”. Na medida em que não se pode pôr de lado o Estado

capitalista, nem em relação ao mercado, tão pouco no que tange às relações capitalistas de produção, consideram o Estado parte integrante desse todo. Há, portanto, uma ligação orgânica entre Estado e capital. Esta ligação é, porém, matizada por duas razões: primeiro, porque as relações mercantis mascaram a relação de exploração; segundo, porque a garantia da reprodução das relações de produção capitalista ocorre externamente aos capitais individuais, ou seja, o estado é dos capitalistas, porém, estes não são imediatamente o Estado.

A tese apresentada anteriormente possui semelhanças notáveis com a teoria do Estado em Offe (1984, 1990). Com efeito, para Offe, o Estado possui uma natureza capitalista, porém, para funcionar deve mascarar essa condição. Nesse sentido o Estado é o representante dos interesses gerais do capital, mas não pode, entretanto, representar os interesses específicos dos capitalistas. Também, não pode parecer que representa os interesses do capital, em detrimento da base de apoio que lhe dá legitimidade; pelo contrário deve representar-se como representante dos interesses gerais e comuns da sociedade. Se aceitarmos que esta é a natureza do Estado contemporâneo, a separação Estado-mercado sustentada pelos liberais, parece realmente não passar de pura especulação.

É Hayek (1946) quem resgata o tema das relações mercantis como propiciadoras das liberdades individuais. Para ele somente o mercado maximiza as liberdades individuais, caso seja permitido o seu livre funcionamento, porque permite que os contratos entre os indivíduos sejam concretizados não quanto aos fins que cada um persegue, pois estes são diferentes, mas, quanto aos meios.

É ele que também considera que as ações na esfera do mercado permitem a criação de uma autonomia do indivíduo em relação aos demais, de tal forma que quem obedece às leis do mercado não obedece a ninguém. Para Salama e Valier (1997), isto ocorre porque:

*“as leis deste mesmo mercado têm o mérito de proibir que os indivíduos enxerguem nele outra coisa que não forças cegas, exteriores a ele, e por tanto tais leis extinguem toda e qualquer dependência dos homens em relação aos demais.”*

(Salama e Valier, 1997, pg. 141)

Desta forma, seria o mercado o instrumento por excelência de garantia das liberdades individuais. Tudo aparenta ser muito simples: o comprador e o vendedor se encontram no mercado e realizam suas transações como dois produtores livres que trocam mercadorias, inclusive a força do trabalho. Aqui reside um problema, na medida em que o vendedor da força de trabalho só chegou a essa condição pela expropriação dos meios de produção. (Processo pelo qual os expropriadores concentravam esses meios e os expropriados passavam a dispor somente da força de trabalho). Marx designou este fenômeno de “expropriação primitiva”, antes dele, porém, ainda no século XVI, Thomas Morus já o denunciara:

*“É assim que um avaro impaciente fecha hectares e hectares por detrás de um muro; e os honestos agricultores são escorraçados de suas casas, uns por fraude, outros violentamente, os mais felizes por um conjunto de vexames e de perseguição que os obriga a vender as propriedades.”* (Morus, 1985 p. 40)

Entretanto, os liberais desconsideram os acontecimentos históricos e fazem uma análise desligada do movimento real da sociedade humana. Assim é que Friedman (1988) analisa a formação de instituições políticas liberais sem discutir o desenrolar dos acontecimentos que embasaram a estruturação tanto do mercado quanto da ordem política

liberal. Argumenta que o grande dilema dos liberais desde o século XVIII, tem sido o de como instituir um governo, cujo objetivos básicos sejam simultaneamente: proteger as liberdades dos indivíduos e evitar destruí-las. Isto ocorre porque, embora o Estado seja necessário à preservação da liberdade, constantemente a ameaça, na medida em que o poder que detém tende a se concentrar continuamente. Para evitar essa ameaça, Friedman propõe que dois princípios devem ser respeitados: primeiro, as funções do governo devem estar limitadas àquelas essenciais ao funcionamento da ordem social. Desse modo deve proteger as liberdades dos indivíduos contra agressões externas, reforçar contratos privados e promover mercados competitivos, dentre outros; segundo, o poder do governo deve ser descentralizado, de forma que as esferas estadual e municipal detenham poderes que, caso sejam centralizados, constituem perigo às liberdades individuais.

Para Friedman (1988), ainda, a liberdade econômica está intrinsecamente relacionada com a liberdade política, tanto por ser a liberdade econômica parte integrante da liberdade em sentido duplo, como por ser um instrumento imprescindível para a preservação da liberdade política. Sustenta que o capitalismo, na medida em que é o tipo de organização econômica que promove a liberdade econômica, também preserva a liberdade política. Hayek (1946) também defende que a concorrência é capaz de assegurar as liberdades do indivíduo. Ainda que a competição enquanto princípio de organização social exclua vários tipos de intervenção estatal, admite outros, desde que seja utilizada para auxiliar e aprimorar a concorrência. A intervenção coercitiva do Estado é aceita na medida que as vantagens conseguidas com a intervenção sejam maiores que os custos. Argumenta, também, que, independente do tipo de intervenção é necessário que:

*“(...) se seja livre de vender e comprar no mercado a qualquer preço que possa encontrar*

*um interessado na transação, e que todos sejam livres de produzir, vender e comprar qualquer coisa que possa ser produzida ou vendida.” (Hayek, 1946, p. 67)*

Aparecem desse modo, as liberdades individuais, como o elemento fundamental do arcabouço teórico hayekiano. A ele retorna em diversos momentos da sua produção, notadamente em “Direito, legislação e liberdade” (1985). Onde procura mostrar que a liberdade individual é melhor preservada em um Estado liberal que tenha como funções básicas prover um estrutura funcional para o mercado, além de assegurar a alocação de serviços sociais que não podem ser oferecidos pelo mercado como a provisão de serviços que não são lucrativos.

Tanto Friedmam, quanto Hayek, enfatizam as liberdades individuais como elementos merecedores de constante atenção a fim de não serem limitadas. As idéias desenvolvidas por Friedmam (1988), em especial, apontam para o que considera como o problema básico de toda organização social, qual seja, como coordenar as atividades econômicas de milhões de pessoas. Dada a interdependência entre as pessoas na produção e distribuição de bens, o desafio seria conciliar essa interdependência com a liberdade individual. Sustenta, então, que o instrumento para isso é a cooperação voluntária dos indivíduos no mercado.

Para ele, o mercado é visto, também, como a esfera capaz de reduzir a quantidade de questões a serem resolvidas por meio de intervenção política. Desse modo, Friedmam concebe a existência de um espaço específico de atuação, cuja delimitação deve ser rigorosa, a fim de não interferir nas liberdades dos indivíduos. Friedmam, concebe a liberdade como a ausência de coerção sobre um homem por parte de seus semelhantes. Este é o conceito de liberdade negativa desenvolvido por Berlin (1980). Para os apologistas dessa concepção de

liberdade, a ação do Estado deve restringir-se a estabelecer “as regras do jogo”, e atuar como árbitro para interpretar e pôr em vigor tais regras.

Remonta aos primórdios do liberalismo, a visão positiva das desigualdades sociais. Assim, economistas clássicos tematizam sobre o caráter criador das desigualdades. Adam Smith (1974) reconhece que na sua época as desigualdades eram imensas, como já ressaltamos, e que existia uma correlação de forças favorável aos empresários e desfavoráveis aos trabalhadores. Esperava, contudo, que, no longo prazo, a liberdade econômica ao criar condições para a acumulação de capital e o crescimento econômico, levasse ao progresso que beneficiaria a todos.

Hoje, com a implementação das políticas neoliberais, elevam-se as desigualdades sociais. Entretanto, os defensores e formuladores dessas políticas, repetem o argumento smithiano e esperam que essas desigualdades sejam reduzidas. Partem da premissa de que as desigualdades sociais ao invés de serem prejudiciais à sociedade, contribuem para o futuro crescimento econômico.

Também, Hayek reconhece que o mercado gera desigualdades e sofrimentos para muitos. Afirma, contudo, que somente o livre mercado permite uma maximização na repartição da renda para todos. Sustenta que essas desigualdades seriam necessárias para otimizar a produção de riquezas, na medida em que as camadas mais ricas acumulariam e poupariam riquezas. Assim, o aumento da população acarretaria maiores investimentos e, portanto, um crescimento maior. As camadas empobrecidas, por sua vez, seriam obrigadas a se esforçar e a trabalhar mais no intento de melhorar suas condições e aproximar-se das camadas privilegiadas, ou seja, no final todos ganhariam com as desigualdades.

É novamente, Salama e Valier (1997) que afirmam que a idéia de que os segmentos mais ricos poupariam mais e possibilitariam maiores investimentos no setor

produtivo não se coaduna com a realidade empírica. O que se observa, é que, de um lado, os segmentos privilegiados tendem a gastar mais com consumo luxuosos do que a poupar; de outro, verifica-se que, com o processo recente de financeirização da economia, o capital tende a circular nessa esfera em busca de maiores lucros em vez de ser investido no setor produtivo.

Uma outra questão com que se depara a tese das desigualdades criadoras é que a elevação das desigualdades sociais tende a comprimir a demanda por mercadorias. Ora, se há redução de demanda, reduzem-se também os investimentos produtivos e, por tanto, há queda no crescimento econômico e como conseqüência, elevam-se as desigualdades sociais. Parece, então, fora de propósito esperar que, no longo prazo, as desigualdades contribuam para sua própria redução. De fato, significa adiar indefinidamente a solução dos problemas acarretados pelo empobrecimento absoluto ou relativo dos setores populares.

### **CAPÍTULO III**

#### **POLÍTICAS SOCIAIS E NEOLIBERALISMO**

No capítulo anterior tratamos das funções relativas ao Estado, segundo a perspectiva dos teóricos liberais. Contudo, é necessário que retomemos a discussão no intento de esclarecer a posição desses autores a esse respeito. Hayek defende que o Estado deve intervir o mínimo possível, porém, não o concebe como simples *guarda noturno*, desprovido da função de proteção social, como o concebe Nozick. Postula que o Estado deve providenciar a alocação de certos bens e serviços sociais, e assegurar uma renda mínima para os indivíduos excluídos das relações na esfera mercado. Essa renda seria:

*“A garantia de um certo nível mínimo de recursos para cada indivíduo, ou um tipo de*

*patamar de base abaixo do qual ninguém corra o risco de cair, mesmo que não seja capaz de prover sua própria subsistência: eis o que pode ser considerado não apenas uma proteção perfeitamente legítima contra um risco comum a todos, mas também como um elemento necessário para a sociedade ampliada onde o indivíduo doravante não tem mais nenhum crédito moral do pequeno grupo particular no qual nasceu.” (Hayek. APUD, Salama e Valier, 1997 p. 132)*

Em momento posterior analisaremos a proposta de renda mínima de Friedmam. O que se pode deduzir desde já das proposições de Hayek assim como das de Friedmam é que os neoliberais, excetuando-se Nozick, defendem algum tipo de política social, porém, somente aquela orientada para os extremamente pobres, sendo, portanto, focalizada. Para esses teóricos, ao se prover esta proteção mínima, o indivíduo seria deixado “livre” para comprar no mercado os bens e serviços necessários à sua subsistência. Dessa forma, é possível perceber a distância que separa a proposta de renda mínima feita por autores como Friedmam e Hayek, da elaborada pelos teóricos sociais-democráticos. Pois estes, não descartam a necessidade do Estado continuar provendo outros serviços que elevem o bem-estar social dos indivíduos. Além disso, o mínimo proposto pelos últimos situa-se num patamar bem acima da renda mínima proposta pelos neoliberais.

Para o caso do Brasil a implementação da proposta de renda mínima dos liberais suscita algumas conjecturas. Como o salário mínimo – que remunera parcela significativa dos trabalhadores – situa-se em torno de U\$ 100,00, e como proposta de renda mínima dos neoliberais toma o cuidado para que esta não traga conforto aos beneficiários a ponto de desestimulá-los para o trabalho, parece correto supor que o projeto de renda mínima proposta teria que ser bem menor do que o mínimo atual. Ora, ao ser aplicado o princípio neoliberal de

renda mínima, acompanhado da desobrigação do Estado em promover outros tipos de políticas sociais, os demandantes obrigam-se a buscar bens e serviços sociais no mercado. Presume-se uma queda significativa no padrão de vida dos excluídos em relação às propaladas benesses do mercado. É, em grande parte, em virtude dessas conseqüências antevistas que este receituário para as políticas sociais não foi implementado em nenhum país, com as políticas sociais neoliberais assumindo contornos diferenciados das propostas originais. Pode-se concluir, pois, que a aplicação dos princípios neoliberais para as políticas sociais ensejam um empobrecimento ainda maior das camadas excluídas das relações sociais na esfera do mercado.

Friedman (1988) como já antecipamos e também Hayek (1946), concebem uma ação limitada do Estado na provisão de recursos aos segmentos em dificuldade extrema, ao contrário de Nozick, um liberal extremado que recusa qualquer função alocativa do Estado. Hayek propõe também a construção de uma nova estrutura constitucional capaz de manter a ordem e proteger os direitos essenciais às liberdades dos indivíduos. De fato, a proposta primaz de Hayek é a maximização das liberdades individuais; a proposta de alocação de bens e recursos sociais por parte do Estado, tem relevância apenas residual na sua teoria. Rejeita, por exemplo, qualquer ação estatal que lembre o Estado de bem-estar.

Na forma proposta por Friedman e Hayek, as políticas sociais, evitam que os que vivem em situação de extrema pobreza morram de inanição, porém em nada contribuem para a redução das desigualdades sociais mediante políticas de redistribuição de renda. Desse modo é possível entender porque Hayek concebe justiça social como um termo “desprovido de sentido”, pois, considera a repartição de renda mais como um resultado não intencional das ações livres dos indivíduos no mercado. Nesta perspectiva, as relações de troca no mercado, somente são justas se os indivíduos tiverem liberdade para trocar e igualdade de direitos, ou

seja, se nenhum indivíduo sofrer coação. Tais direitos, devem ser assegurados pelo Estado. Esta afirmação nos faz lembrar de Mill (1983), quando sustenta que só é justificável a intervenção estatal na esfera privada, com o objetivo de evitar que ações individuais causem danos a terceiros.

È Hayek (1946) quem corrobora a tese miliana ao defender que somente um tipo de intervenção planejada do Estado é plausível. Esta intervenção é designada como “plano liberal”, que se configura numa estrutura racional e permanente, na qual as atividades das diversas pessoas são conduzidas mediante planos individuais. Nesse caso, o Estado se limitaria a criar as condições favoráveis à competição entre os indivíduos no mercado. Considera a competição como método mais eficiente para harmonizar as atividades individuais, sem a intervenção estatal.

Hayek (1946), afirma que não assume uma postura em relação a qualquer tipo de intervenção estatal. Mas onde pode ser criada uma efetiva concorrência, esta seria a melhor maneira de direcionar os esforços individuais. Por isso, não se considera um defensor dogmático do Estado mínimo. Primeiro, porque para se colher os resultados benéficos da competição é necessário uma estrutura legal, cuidadosamente organizada. Segundo, considera que:

*“Sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a competição, devemos recorrer a outros métodos de guiar a atividade econômica.” (Hayek, 1946, p. 66)*

Já a formulação friedmiana para as políticas sociais. Friedmam (1988) sustenta que o Estado só deve prover segurança e justiça, além de educação básica, consoante a tese dos liberais clássicos de um estado mínimo capaz de assegurar apenas igualdade de oportunidades

para os indivíduos atuarem no mercado. Outros programas sociais que visem a provisão de bens, serviços e renda pelo Estado, constituem ameaça às liberdades individuais, além de inibir a concorrência e a atividade privadas. Por isso o Estado não deve proporcionar programas habitacionais, previdência social, leis em relação ao salário mínimo, etc. O que o Estado deve propiciar é uma renda mínima em dinheiro, a fim de que os necessitados tenham acesso ao mercado – imposto de renda negativo. Esta é a proposta de atendimento aos pobres de Friedmam. Recomenda, porém, uma série de cuidados na sua aplicação a fim de não provocar satisfação ao beneficiário. Dessa maneira a renda mínima oferecida deve ter um valor que garanta apenas o mínimo necessário à sobrevivência dos destinatários, de modo a não servir como um desestímulo ao trabalho. Por outro lado não seria ofertado outros tipos de políticas sociais, com o indivíduo tendo de recorrer ao mercado para ter acesso à habitação, à previdência, etc.

Ele postula, que as políticas sociais do Estado de bem-estar são responsáveis por quase todos os males das sociedades contemporâneas. Argumenta que o gasto público com programas sociais provocou várias conseqüências indesejáveis como: a ampliação do déficit público, o desestímulo ao trabalho, cujo efeito foi a redução da produtividade, além de elevar drasticamente os índices inflacionários. Dessa maneira conclui que somente o imposto de renda negativo constitui-se num mecanismo capaz de atender aos pobres sem desestimular o trabalho, nem criar distorções no mercado.

Ressaltamos que, Friedmam ao tratar do problema da pobreza, sustenta que a caridade privada é um importante recurso para combatê-la. Retoma o exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos onde, na Segunda metade do Século XIX, existiam inúmeras organizações e instituições privadas de caridade, as quais teriam declinado com a extensão das atividades estatais no atendimento aos pobres. Assegura, entretanto, que, na atualidade, somente em

pequenas comunidades a caridade pode ser um instrumento fundamental no atendimento às carências dos que vivem em situação de indigência. O mesmo não ocorre nas grandes comunidades, onde as relações sociais se caracterizam pela impessoalidade. Desse modo, impõe-se algum tipo de ação governamental para prover recursos aos mais necessitados.

Segundo Friedman, os programas de atendimento aos pobres, devem possuir duas características: por um lado, como a finalidade do programa é minorar as condições de pobreza extrema, devem voltar-se para atender a esse grupo específico, ou seja, deve pautar-se pelo princípio da focalização; por outro lado, o programa não deverá distorcer ou dificultar o funcionamento do mercado.

Através do imposto de renda negativo, seria estabelecido um patamar mínimo abaixo do qual nenhum indivíduo deveria ficar, além do mais seriam contempladas as características propugnadas por Friedman para as políticas sociais. Quando discute as vantagens desse tipo de programa, propugna que:

*“O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto, é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado.”*<sup>3</sup> (Friedman, 1988 p. 172)

É preciso ressaltar também que a proposta de renda mínima possui duas versões: uma de viés neoliberal, e outra que situa-se no campo progressista. Draibe (1993) assevera que a proposta de renda mínima na versão neoliberal expressa uma determinada concepção das funções do Estado. Este deveria oferecer um certo grau de segurança social apenas aos que vivem em condição de indigência. O argumento progressista, por sua vez, parte do princípio de que a renda mínima garantida é uma nova forma de solidariedade social, através da qual

fica assegurada a participação dos indivíduos na riqueza geral da sociedade, independente da contribuição particular para a construção dessa riqueza, e, é um novo ideal de justiça distributiva.

Os argumentos da defesa da renda mínima paga em dinheiro, partem do suposto de que assim o indivíduo terá maior liberdade para buscar a melhor provisão de serviços sociais.

Draibe sustenta que os argumentos favoráveis à renda mínima paga em dinheiro:

*“(…), sugerem uma ampliação da liberdade dos indivíduos e das famílias para buscarem a alternativa de serviço social que lhes aprouver, uma vez previamente financiados pelo Estado através daqueles recursos em espécie.”(Draibe, 1993, p. 95)*

Salientamos que o que diferencia a proposta de renda mínima dos setores progressistas em relação aos neoliberais, é que para os primeiros a provisão dessa renda não dispensaria todos os outros benefícios sociais, os serviços de saúde, por exemplo, deveriam permanecer públicos; outra diferença fundamental é que os setores progressistas defendem uma renda mínima atribuída a todos os cidadãos, independente de contribuição prévia e de condições familiares particulares.

Em nosso país a discussão acerca da renda mínima ganha relevância com o Projeto de Lei de autoria do senador Eduardo Suplicy em 1991 que propunha a criação do programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) através do qual todos os residentes no Brasil, com idade igual ou superior a 25 anos, cuja renda mensal for inferior a 2,6 salários mínimos, teriam direito a receber uma ajuda em dinheiro equivalente a 30% da diferença entre essa quantia e o seu nível de renda. Este programa seria implantado gradualmente, iniciando em 1995 com os maiores de 65 anos, abarcando todos os maiores de 25 anos a partir de 2002.

A falta de consenso entre liberais e progressistas em torno da proposta de renda mínima não é o fundamental para nossa análise a respeito das políticas sociais no modelo neoliberal. O que nos parece mais relevante é a discrepância entre a tese friedmiana acerca do papel do Estado no que concerne às políticas sociais e o que é realmente desempenhado por este. O que se observa é que em nenhum lugar, sequer na América Latina, em virtude dos seus sérios problemas sociais, está sendo aplicado o receituário de Friedmam para as políticas sociais. Segundo Draibe (1993), três teses constituem o ideário neoliberal de reformas dos programas sociais: descentralização, focalização e privatização.

A tese da descentralização refere-se ao deslocamento da provisão de bens e serviços públicos para o âmbito local, geralmente municipal, entendida como uma forma de assegurar maior eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos. Já a da focalização significa o direcionamento dos programas sociais para públicos específicos, escolhidos em virtude da condição de mais necessitados. A da privatização, por sua vez, é entendida como o deslocamento de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo – empresas; ou não-lucrativos – associações comunitárias, ONG's, dentre outras.

Como estratégias de introdução de políticas sociais fundadas em tal modelo conceitual, Laurell (1995) cita: o corte nos gastos sociais, além dos elementos já considerados por Draibe, isto é, a focalização e privatização da produção e distribuição de bens e serviços sociais.

Laurell (1995) considera a privatização como o elemento articulador das estratégias acima referidas. Esta atende a duas finalidades. A primeira, de ordem econômica, significa a transferência de atividades rentáveis para o capital privado, o que possibilita ampliar as condições de acumulação; a segunda, de ordem político-ideológica, refere-se ao processo de remercantilização do bem-estar social. É evidente que a privatização só se torna

viável se tiver como pré-condição o aumento do lucro do capital, notadamente do que gira na esfera financeira. A análise sistemática das três características das políticas sociais no neoliberalismo será feita a seguir, ao estudarmos as implicações do implemento dessas políticas para a sociedade brasileira.

### **3 -Neoliberalismo e Políticas Sociais no Brasil: Uma breve abordagem**

#### **3.1 -Descentralização**

Para grande parte dos pesquisadores a descentralização é encarada como um instrumento possibilitador de maior responsabilidade dos governos em relação aos cidadãos, em virtude da maior proximidade entre os prestadores de serviços e os beneficiários. Um ganho adicional com a implementação da descentralização, seria uma maior eficácia no combate aos problemas advindos da provisão de recursos pautada pelo clientelismo<sup>6</sup>. O argumento acima é, indubitavelmente, tentador, na medida em que a proximidade aludida daria maior visibilidade à prestação de serviços públicos. Entretanto, deve-se relativar esta tese, a qual tem sido fortemente questionada. Autores como Arreteche (1996) afirmam que a alocação clientelista relaciona-se menos com o nível de governo que presta o serviço, do que com a natureza das instituições políticas. Isto porque o clientelismo está associado à natureza da relação entre partidos políticos e burocracias públicas. No Brasil a universalização do sufrágio precedeu a formação de partidos sólidos, desse modo à relação dos partidos com o eleitorado foi permeada pela permuta de recursos públicos por votos.

A universalização do sufrágio precedeu também a estruturação de uma burocracia consolidada, isto tornou as burocracias administrativas prisioneiras da 'patronagem política'.

<sup>6</sup> Para uma análise pertinente acerca do clientelismo no Brasil, cf. Nunes

Caso a consolidação de uma burocracia fosse anterior a universalização do sufrágio, abrir-se-ia a possibilidade de resistência às pressões para uso clientelista dos recursos sociais. Portanto, de um lado partidos políticos e burocracia pública pouco consolidados dariam ensejo a que os primeiros buscassem apropriar-se privadamente de recursos públicos para repassá-los de forma clientelista para os eleitores; de outro, a burocracia não teria forças para resistir às pressões sofridas, em virtude de, entre outras razões, ter sido formada mediante injunções partidárias.

Podemos concluir, portanto, que instituições políticas de tal natureza, tendem a perpetuar o uso clientelista de recursos. Como é o nível local onde são majoritárias as práticas clientelistas, por conseguinte, parece que a descentralização poderia agudizar a utilização de procedimentos clientelistas ao invés de reduzi-los, e, a descentralização não assegura necessariamente a superação das práticas clientelistas. Já o insulamento burocrático, (Nunes 1997), ou seja, burocracias refratárias às pressões partidárias, quiçá, possibilitasse imparcialidade na alocação de recursos públicos. Evidentemente, no caso do insulamento burocrático, fazem-se necessárias instituições capazes de garantir aos cidadãos o controle das ações governamentais e, assim, evitar abusos de poder por parte da burocracia e do próprio Estado. Przeworski, assim se refere à necessidade de serem estabelecidas condições para uma efetiva intervenção estatal:

*“Para estabelecer condições de intervenção efetiva do Estado, os governos devem ser capazes de controlar as ações econômicas dos atores privados e os cidadãos devem ser capazes de controlar os governos. Os agentes privados devem se beneficiar quando agem no sentido do interesse público e devem sofrer sanções quando não o fazem; o mesmo deve ocorrer com os governos.”* (Przeworski, 1995, p. 8, APUD, Arretche, 1996,

p. 58)

Um dos apologistas da descentralização é Hayek (1980). Para ele, só se justificam políticas centralizadoras na iminência de uma guerra. Numa situação como esta, o Estado, de forma centralizada, teria que organizar a sociedade para enfrentá-la. Porém, desaparecida a causa justificadora da centralização o Estado deveria começar a descentralizar as estruturas criadas. Propugna o referido teórico que a existência de regras ditadas por uma autoridade legislativa superior, característica dos Estados modernos, permite, sem maiores problemas, a delegação da maioria das atividades e serviços prestados centralizadamente pelo Estado para os governos regionais ou locais.

A perspectiva descentralizadora sustentada por Hayek corresponde a uma concepção individualista de sociedade. Nesse sentido, representa uma transferência de responsabilidade para os indivíduos, que devem tanto prover as suas condições de sobrevivência, quanto ajudar na sobrevivência das pessoas que “fracassaram”, caso considerem relevante (e só os próprios indivíduos podem decidir isso). Os indivíduos devem atuar também na fiscalização das atividades de governos locais. Desse modo à descentralização contribuiria para elevar o nível de participação política individual.

A tese da descentralização como instrumento viabilizador de uma participação cidadã parece pouco convincente. Alguns teóricos defendem que nos dias atuais, o homem foge do espaço público e se refugia na esfera privada. Segundo Arendt (1981) o homem da modernidade, por não encontrar espaço para participar como sujeito da ação política, volta-se para o íntimo de si mesmo, e busca construir um mundo privado discrepante da complexidade do mundo público. Torna-se alienado da vida política.

Esse processo de alheamento em relação à esfera de ação política pode ser

observado noutra nível, na sociedade brasileira. Dadas as dificuldades existentes na superação das suas necessidades, o homem volta-se quase que exclusivamente para este fim, tornando-se apático no que tange à participação na vida pública como cidadão. O espaço público é, dessa forma, apropriado por quem conseguiu acumular riquezas e, a partir daí, controlar a seu favor o poder de comunicação e aliciar a maioria do eleitorado, que exerce a sua cidadania apenas através do voto. Outro expediente de resultado muito eficaz no alheamento do cidadão da esfera pública, ainda utilizado na política brasileira, é a compra do voto. Desse modo o eleitor geralmente elege os que menos se preocupam com os verdadeiros problemas que afligem a sociedade, e que tendem a invadir a esfera pública em defesa dos seus interesses privados.

Por ser o nível local o espaço privilegiado para o desenrolar desse processo, acreditamos ser implausível sustentar que a transferência da alocação de recursos para o espaço local, introduza maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. Outro problema da descentralização é que o nível local é tradicionalmente um espaço privilegiado para a caridade, enquanto a esfera nacional pode se tornar mais facilmente o espaço de conquista dos direitos sociais.

De acordo com esta linha de raciocínio, propugnamos que é preciso distinguir a política social provida pelo Estado, da filantropia e da beneficência implementada por particulares. O que justifica essa distinção é a possibilidade criada pela instituição estatal de dissociar o encargo do Estado no que se refere à provisão de benefícios sociais da ação daquele que ocupa o cargo de dirigente desse Estado na execução dessas políticas em um momento específico. Não há garantia, evidentemente, de que isto de fato ocorra, mas a alternância dos ocupantes do executivo nas democracias procedurais<sup>7</sup> parece apontar nessa direção. Já os benefícios sociais prestados por entidades privadas em nível local, ou seja, a filantropia e a beneficência, mesmo que com recursos estatais, induz com maior facilidade a

associação entre a provisão de um bem e o indivíduo ou entidade que o provê e, por isso, pode tornar-se com maior facilidade uma prática clientelista.

Para Salama e Valier (1997) há uma relação intrínseca entre descentralização e focalização, tema a ser tratado a seguir, na medida em que as políticas sociais focalizadas foram implementadas descentralizadamente. Duas justificativas são dadas para isso: possibilitaria uma maior racionalização e eficiência dos gastos sociais, assim como facilitaria a integração entre

<sup>7</sup> Cf. Bobbio, 1986.

recursos governamentais e não governamentais para financiar as ações de atendimento aos pobres.

### **3.2 -Focalização**

Os programas Sociais que estão voltados para atender as carências básicas das populações que vivem em condição de pobreza extrema, devem ser considerados, então, programas pautados pelo princípio da focalização, ou seja, pelo direcionamento dos programas sociais para públicos específicos, escolhidos em virtude da condição de mais necessitados. A CEPAL propugna com entusiasmo a utilização desse expediente, como o mecanismo eficaz nas políticas de combate à pobreza. Estudo da CEPAL (1995) define a categoria focalização do seguinte modo:

*“Focalizar consiste en concentrar los disponibles en una poblacion de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y diseñar el programa o proyecto com que se*

*pretende atender un determinado problema o necesidad.*” (CEPAL, 1995, p. 13)

De acordo com a CEPAL, a necessidade da focalização, se impõe por duas ordens de razão: primeira, pela premência com que o Estado deve aumentar a eficiência do gasto social; e, segunda, o imperativo de racionalizar as demandas dos pobres; isto significa pôr em prática apenas programas viáveis, que reduzem uma elevação da produtividade dos beneficiários. Portanto, o público alvo preferencial será formado por grupos etários e produtivos com potencial de desenvolvimento. Dessa forma, sustenta a CEPAL, a focalização geraria um impacto para os que vivem em condição de pobreza extrema.

A focalização é justificada também por questões de ordem técnica e política: em termos técnicos geraria uma gestão mais eficiente dos recursos alocados; em termos políticos, seriam suprimidos os riscos de uma utilização clientelista dos recursos públicos. Assim a focalização visaria, de um lado, alcançar estes dois objetivos precípuos do gasto social estatal nos nossos dias, mediante a orientação dos gastos em função de uma demanda racionalizada; de outro, atenderia a necessidade de uma participação política cidadã dos beneficiários das políticas sociais.

Fica claro que um programa de combate à fome e à pobreza necessariamente deverá ser focalizado. Não é concebível que um programa desta natureza assuma um caráter universalista. Porém, se há uma seletividade na provisão de bens e serviços públicos, esta deveria ter como finalidade atender os que se encontram na condição que justifica a seletividade. Neste sentido, o programa seria focalizado, mas, possuiria um que não parece ser o perfil assumido pelo programa. Chegamos a esta conclusão ancorados na premissa de que em todos os municípios brasileiros existem bolsões de pobreza extrema. Apesar desse dado ser relevante e pertinente para qualquer programa da natureza social, como por exemplo, o

Comunidade Solidária, este integra como municípios prioritários menos de 1/3 (um terço) das cidades brasileiras, o que cria dificuldades adicionais para o atendimento das carências básicas de um contingente substancial da população que vive em situação de indigência no Brasil.

Na seletividade praticada pelo Comunidade Solidária e tantos outros programas sociais, outra limitação é o conceito de pobreza utilizado, isto é, a noção de pobreza extrema e não de pobreza relativa, ou seja, a desigualdade ou exclusão social. Tal noção de pobreza legitima mecanismos de restrição de demandas por serviços e benefícios sociais. Deve-se considerar, porém, que pobreza não se restringe à privação absoluta. A utilização deste conceito, portanto, parece funcional para facilitar mecanismos de privatização das políticas sociais e a conseqüente redução dos gastos sociais do governo. Convém lembrar que corte nos gastos sociais integra as estratégias neoliberais para a redução do déficit público.

### **3.3 -Privatização**

Para a maioria dos estudiosos a proposta de privatização dos serviços públicos voltados para atender as demandas da população em condição de pobreza extrema, só pode ser viabilizada com o crescimento do setor dito não-lucrativo da economia, o chamado terceiro setor. Isto porque às empresas privadas interessa apenas participar da parte lucrativa da provisão de serviços sociais como saúde, educação, habitação, etc.

Sabemos que o terceiro setor é considerado como a esfera não-governamental e não-lucrativa, coexistindo com o primeiro setor, representado pelo Estado e com o segundo setor, representado pelo Mercado. Mobiliza um volume crescente de recursos, segundo estimativas, mais de 600 bilhões de dólares por ano nos Estados Unidos e países europeus, gerando cerca de 11,7 milhões de empregos diretos. De acordo com Rifkin (1977) este setor poderia significar uma alternativa para o desemprego tecnológico.

Hoje o terceiro setor volta-se para iniciativas de desenvolvimento social em várias partes do mundo, como a criação de microempresas e cooperativas que estruturam um mercado rudimentar em locais específicos. Além deste papel, Rifkin (1977) enfatiza a sua função política. Afirma que a sua disseminação pelo mundo é equiparável ao fenômeno da ampliação da democracia. Segundo o autor citado, as ONG's desempenharam um papel fundamental no desmoronamento da União Soviética e países do Leste europeu e, hoje, assumem papel de relevo na reconstrução daquela região. Caberia ao terceiro setor nos países ex-socialistas evitar o avanço de propostas neofascistas, que se apresentam com forte apelo popular, em virtude do desemprego elevado ocasionado pela revolução tecnológica. A emergência do terceiro setor em países do hemisfério Sul também é associada ao sentimento em favor das reformas democráticas.

É possível afirmar que o surgimento do terceiro setor em vários países, relaciona-se diretamente com a necessidade de preencher o vácuo político criado pelo recuo do setor público dos problemas comunitários e da insensibilidade das empresas privadas em relação aos problemas das comunidades individuais, ao setor privado lucrativo interessa apenas a provisão de serviços lucrativos. Como os governos federais estão menos envolvidos com os problemas locais,

o atendimento às carências da população pobre ficaria, em grande parte, à cargo de entidades não-lucrativas.

Pode-se observar que nos Cadernos Comunidade Solidária, por exemplo, o volume V é dedicado à apresentação de propostas para a criação de instrumentos legais capazes de reger a formação de parcerias entre o Estado e o terceiro setor, isto é, entre a esfera estatal e entidades de origem privada, porém, com fins públicos. As propostas consensualmente aprovadas sustentam que essas relações sejam regidas por um novo instituto jurídico que reúna

as características do contrato e do convênio, mas que não seja identificado com nenhum dos dois. Propõe chamá-lo de “contrato de parceria” ou “termo de parceria”.

A proposta de parcerias entre o Estado e entidades do terceiro setor foi refinada mediante discussões travadas no âmbito do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), que desembocaram na adoção da Medida Provisória Nº 1591-5, de 26 de fevereiro de 1998, transformada na lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, através da qual o Governo Federal criou mecanismos para a qualificação de entidades públicas não-estatais como organizações sociais. Devemos ressaltar que toda organização social é considerada entidade pertinente ao terceiro setor, todavia, não são todas as entidades desta esfera que se constituem em organização social. Para isso é necessário que a entidade do terceiro setor seja qualificada como tal, devendo preencher uma série de requisitos normatizadores da ação dessas na prestação de serviços públicos à comunidade, mediante o contrato de gestão. Contrato de gestão é o novo termo encontrado para definir a relação entre o poder público e as entidades qualificadas como organizações sociais.

A Lei 9.637 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização, traz em artigo primeiro que:

*“O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.”*([www.mare.gov.br/reformas](http://www.mare.gov.br/reformas), p. 01 à 09)

Em seguida, esta Lei elenca uma série de requisitos que detalham tanto a

qualificação de entidades como organizações sociais, como o processo de publicização. Publicização é definida como a produção não-estatal de bens públicos, cujas instituições produtoras situam-se no âmbito do terceiro setor. A publicização referida é uma das ações do processo de implementação das organizações sociais; a outra seria a própria absorção de atividades executadas por entidades estatais, mediante contratos de gestão, por entidades privadas que tenham sido qualificadas como organizações sociais. Deve-se ressaltar que as atividades da entidade estatal é que serão publicizadas, não a entidade em si. Esta será simplesmente extinta.

Inúmeras vantagens inerentes ao processo de publicização dessas entidades são apresentadas no documento do MARE. Entre essas vantagens, um ganho adicional que o Estado teria com a incorporação das organizações sociais na prestação de serviços públicos, seria na contratação e na exoneração de trabalhadores, cujos contratos seriam regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho – e não pelo Regime Jurídico Único, como é o caso do servidor público. Este tipo de norma trabalhista cria dificuldades extras para a demissão do servidor após contratação por concurso público. O documento afirma textualmente que:

*“(…), há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a planos de cargos e salários e regulamento próprio de cada organização social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos servidores públicos, a concurso público, (...)”* (Cadernos Maré da Reforma do Estado, p 15)

Para cada organização social qualificada para prestar serviços, que, segundo versão do MARE, seriam de melhor qualidade e eficiência, ou seja, atenderia melhor o “cidadão

cliente” a um custo menor, seria extinta uma entidade semelhante integrante da administração pública, sendo que a entidade do terceiro setor, qualificada para substituí-la, assumiria a denominação e os símbolos da entidade estatal extinta. Isto significa que o processo de privatização de serviços para o setor público não-estatal, não se limitaria à transferência de recursos, mas à própria assimilação das funções antes pertinentes a entidades estatais, pelas chamadas organizações sociais, entidades de origem privada, porém, com funções de atendimento ao público.

Para caracterizar a relação do Estado com o terceiro setor parceria é a palavra mágica. Ao que tudo indica, parece que é utilizada como artifício para privatizar serviços sem criar focos de resistências nos setores oposicionistas, refratários às privatizações. Na prática, parceria significa a transferência da provisão de bens e serviços para o setor privado não-lucrativo, embora continuem financiados principalmente pelo Estado. A transferência da provisão de bens e serviços sociais para entidades do terceiro setor foi sustentada entusiasticamente pelos conselheiros do Comunidade Solidária, por exemplo. Acreditamos que com este expediente, privatiza-se a provisão de bens e serviços sociais, ao tempo em que se viabiliza a focalização e a descentralização, princípios norteadores do Programa, com as repercussões por nós já adiantadas, ou seja, de um lado, facilita as práticas clientelistas e a caridade; de outro, não implementa direitos sociais.

É importante que consideremos também que a carga negativa associada à caridade, termina por desmerecer os beneficiários e torna os indivíduos objetos de piedade, ao invés de pessoas com direitos inalienáveis e valor próprios, a despeito de mercedores de ajuda. Os programas governamentais, podem com maior facilidade, partir do princípio de que cidadãos necessitados têm direitos a serviços não por um ato de caridade, mas pela responsabilidade do governo de assegurar o bem-estar da população, ou seja, podem fazer parte dos direitos

constitucionais.

## CAPÍTULO IV

### AS FORMAS DE IMPELMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo veremos que o estudo das políticas sociais no Brasil, especificamente, a política de assistência social remete-nos para uma compreensão mais geral do fenômeno da assistência na história do capitalismo. De forma sucinta, evidentemente, faremos uma digressão acerca das origens históricas das políticas de atenção aos pobres. Estas surgem como uma tentativa de amenizar os problemas gerados pelo processo de estruturação do capitalismo concorrencial, notadamente a destruição das formas pré-capitalistas de organização da solidariedade. Na medida em que o mercado mostrava-se um substituto imperfeito para as instituições desagregadas, impunha-se a necessidade de atender aos que estavam marginalizados do mercado, por não conseguirem garantir sua subsistência no seu interior.

Surge na Inglaterra, no século XVI, a chamada Lei dos Pobres – Poor Laws – na verdade esta era uma lei que mais reprimia do que assistia aos pobres, em geral considerados vagabundos. Marx (1988) denuncia a seqüência de leis “sanguinárias” contra os expropriados das condições mínimas de sobrevivência, em virtude dos cerceamentos:

*“Assim, a população rural expropriada e expulsa de suas terras, compelida à vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho assalariado,*

*por meio de um grotesco terrorismo legalizado que empregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura” (Marx, O Capital, livro I, p. 854, 1988)*

Se fazia uso, além disso, do confinamento, que se tornou corriqueiro na Europa do século XVI. Em 1575 a Rainha Elizabeth cria na Inglaterra, as designadas *casas de correção*, destinadas a obrigar os vagabundos, os desempregados, os rebeldes e os pequenos ladrões ao trabalho.

Em países como a França, a Igreja se ocupava da prática da fé e da caridade. Para Wilhelm (1988:103): “o poder teria sido incapaz de lutar contra a miséria, a doença e a delinqüência sem a colaboração da Igreja” .

Foi criado na França, no século XVII, o Hospital Geral que, abrigava mais de seis mil pessoas em cinco casas, nas quais a coerção superava a obra caritativa. Foucault (1977) mostra que o confinamento dos pobres era imposto tanto aos que o aceitavam, quanto aos que o recusavam. Desse modo é possível afirmar que a repressão aos pobres era generalizada na Europa nos primórdios do capitalismo. As instituições de confinamento se constituíam na resposta da nova sociedade burguesa aos problemas e questões econômicas e sociais inerentes ao processo de industrialização.

As denominadas casas de trabalho surgidas nos países mais avançados da Europa eram uma forma de confinamento de parcela significativa da população pobre. Elas assumiam duas funções, segundo Marx (1988): fornecer força de trabalho barata em épocas de prosperidade econômica, e retirar do mercado de trabalho a mão-de-obra ociosa em períodos de crise.

Porém, é pertinente enfatizar, que a ação do Estado não é apenas repressiva. Conjugada à repressão, vem a assistência. Na Inglaterra do século XVIII é criada a Speenhamland Law em 1795, com a finalidade de fornecer uma renda mínima ao trabalhador

desempregado ou empregado que não atingisse um certo teto de renda que, segundo Polanyi (1988), era muito exíguo. Designada desde o início como “direito de viver”, em vez de tornar-se um instrumento capaz de elevar o nível de vida dos trabalhadores, terminou por empobrecê-los mais e, ainda segundo Polanyi, serviu de desestímulo ao trabalho, criando, assim, dificuldades para o mercado de força de trabalho. A referência a seguir sobre o período da Speenhamland, esclarece a visão de Polanyi.

*“O período da Speenhamland se destinou a proletarização do homem comum, ou pelo menos diminuir o seu ritmo. O resultado foi apenas a pauperização das massas, que quase perderam a sua forma humana no decorrer do processo.”* (Polanyi, 1988 pg. 93)

Sobre às políticas sociais no Brasil, é com frequência afirmado que praticamente inexistia qualquer tipo de atenção social do Estado no período anterior a 1930. Dessa forma é que Fausto (1983) conclui que:

*“instituída a ordem republicana como um sistema oligárquico, baseado na lealdade coronelística e na fraude, as classes populares urbanas foram relegadas à condição marginal.”* (Fausto, 1983 p. 223)

Como essa conclusão é, sem dúvida, correta no que concerne aos setores populares urbanos, quanto aos camponeses, as condições vividas eram ainda piores, seja do ponto de vista da participação política, ou do inexistente acesso a bens e serviços essenciais à vida. Enquanto isso, as eleições fraudulentas asseguram à oligarquia agrária a manutenção quase que inquestionável do poder político. A revolução de 30 será uma tentativa de romper com o padrão político anterior e, só a partir desse momento é que se pode falar em política social no

Brasil. Assim é que a legislação trabalhista<sup>8</sup> do período pós-30 vai constituir-se na efetivação legal de alguns direitos sociais básicos, como lei de férias, definição de jornada de trabalho e repouso remunerado, dentre outros.

<sup>8</sup> Para uma análise sistemática da legislação trabalhista no Brasil, CF Munakata, 1981.

Não se aplica ao estudo das políticas de atendimento aos pobres no Brasil, o quadro conceitual sobre as políticas sociais, discutido no capítulo anterior, principalmente quando se tenta detectar sua gênese. Utilizá-lo, pode ser um tanto prematuro e perigoso. Porém, dada a natureza das políticas sociais nesse país, consideramos aceitáveis as idéias desenvolvidas por Offe (1984) quando reputa a causação das políticas sociais na quebra da solidariedade précapitalista e na impossibilidade do mercado assumir a alocação de recursos e segmentos que dele estão excluídos, mas não encontram as formas de solidariedade antigas para assegurar a sua sobrevivência.

Os simultâneos processos de industrialização e urbanização, no Brasil, cindiram os laços sociais formados no campo e tornaram impessoais as relações nos grandes centros urbanos, criando dificuldades para a continuidade da solidariedade anterior. Desse modo deveriam surgir políticas sociais viabilizadoras de uma transição do campo para a cidade menos traumática. Contudo, as políticas sociais não surgiram concomitantemente com esse processo. A propósito lembremo-nos das mobilizações dos anos vinte, que evidenciaram as questões sociais, trazendo-as para a agenda política, as quais eram tratadas anteriormente como caso de polícia.

Com um certo exagero, Decca (1988), afirma que as mobilizações operárias naquele período, poderiam levar a uma convulsão social revolucionária capaz de estruturar um poder operário com condição de se contrapor às elites dirigentes tradicionais. Os

acontecimentos no pós-30 teriam servido, portanto, para domesticar o movimento operário e assegurar a adesão das massas proletárias ao projeto das elites. O populismo seria o coroamento do projeto que serviu para disciplinar a classe operária urbana e colocar as massas populares na vida política nacional, mediante o voto. Dessa maneira legitimaram a ordem instaurada. Como contrapartida tiveram acesso a alguns recursos que impediram a morte por inanição dos segmentos excluídos do mercado, enquanto os trabalhadores assalariados foram contemplados com algumas leis reguladoras das relações entre capital e trabalho.

Ao utilizamos as proposições teóricas estudadas no primeiro capítulo para iluminar a discussão sobre as políticas sociais no Brasil, nos deparamos com as inúmeras dificuldades para abordar este tema nas perspectivas antes apontadas. Pois, apesar de nos limitarmos a uma vertente explicativa – a marxista – esta nos possibilitou duas explicações para a origem das políticas sociais nesse país. Portanto, podemos afirmar que qualquer conclusão acerca das origens e funções assumidas pelas políticas sociais, será parcial e carente de elaborações que ficariam deslocadas no escopo deste trabalho. Merecem, contudo, um tratamento ao menos tangencial no âmbito de uma pesquisa sobre políticas sociais no Brasil.

É Santos(1988) quem designa o conjunto de leis que, no pós-30, asseguraram o acesso a direitos sociais fundamentais, de instituição da “cidadania regulada”. À proporção que o acesso a esses direitos depende da posição ocupacional que o indivíduo assume no mercado, a expansão da cidadania está intrinsecamente relacionada ao reconhecimento legal da sua ocupação ou profissão. Se a lei nada diz a respeito de determinada função os que ocupam são pré-cidadãos. Entende por cidadania regulada:

*“O conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional,” [desde que esse sistema seja*

*definido por norma legal. Desse modo]: “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.*

(Santos, 1988 pg 103)

É o mecanismo de cooptação<sup>9</sup> que caracteriza a política social brasileira no pós-30, em virtude da possibilidade do Estado selecionar aqueles que seriam os demandantes legítimos das políticas sociais. Durante o regime militar, notadamente no período de maior repressão

<sup>9</sup> Para uma análise pertinente acerca do uso do conceito de cooptação no estudo de políticas sociais, CF Abranches, 1982.

política, a política social era correspondida como um apêndice do desenvolvimento econômico. Somente com o início da distensão política no governo Geisel:

*“Foi assumido que a política social não poderia ser percebida como um subproduto da economia, mas resultado das articulações políticas entre o Estado e a Sociedade”.*

(Guimarães, 1993 p. 7)

A existência de duas fases do que chamou de formação do welfare state brasileiro, é mostrada por Draibe (1990), o qual segundo ele é caracterizado como “meritocrático particularista”, possuindo nuances corporativistas e clientelistas. A primeira fase situa-se no período de 1930 a 1943. Neste período, a marca da política social brasileira é a extensa legislação trabalhista, previdenciária e sindical. Além dessa ênfase na política de trabalho, são acrescentadas medidas pontuais nas áreas de educação e saúde. A segunda fase, estaria situada no período do regime militar entre 1966 e 1971. A peculiaridade dessa fase é a aceleração dos

processos de industrialização e urbanização. É neste momento que ocorre a consolidação do regime militar, e, simultaneamente, transformações no quadro institucional e financeiro. O padrão de proteção social é seletivo. Organiza-se assim, um sistema nacional público ou regulado pelo Estado para a provisão de bens e serviços sociais. Apesar da seletividade do sistema de proteção social neste período, alguns autores (Santos, 1998; Silva e Silva, 1995) concordam com a tese de estruturação de políticas de proteção social que apontam, embora timidamente, para tendências universalizantes. Instauraram-se por exemplo programas como FUNRURAL e o PIS / PASEP.

Abranches (1985) faz uma análise profícua sobre as políticas sociais no Brasil durante o regime militar. Afirma que neste período a característica básica da política social foi uma associação entre estatismo e privatização.

O estatismo é caracterizado como o crescimento desmesurado da máquina burocrática do Estado na esfera social, de maneira que as decisões passaram a ser prerrogativas dos setores tecnoburocráticos, com parca ou nenhuma ligação com a sociedade. O problemático da tomada de decisões burocraticamente é que, como a alocação de recursos é feita mediante competição entre interesses diversos em que os setores em situação de miséria extrema têm pouco poder de pressão, há a possibilidade real dos recursos destinados aos programas de assistência social serem desviados para outros órgãos governamentais, em virtude do maior poder de pressão dos seus fornecedores e demandantes. Em decorrência desse problema, observa-se a necessidade de um controle público sobre as ações da burocracia estatal.

A privatização, por sua vez, assumiu aspectos múltiplos: adoção de critérios de eficiência típicos do mercado; transferência da provisão de bens e serviços sociais para

empresas privadas; financeirização do dinheiro público destinado a programas sociais e, finalmente, a captura das políticas sociais de forma privilegiada por grupos particulares. É certo que, independente do caráter e função assumidos pelas políticas sociais, estas não devem se pautar por critérios de mercado.

Dentre os vários programas assistenciais lançados no período do regime militar, destacam-se cinco relacionados ao atendimento às carências nutricionais: primeiro, Programa de Alimentação ao Trabalho – PAT, criado em 1976. Tem como agente as próprias empresas e atende efetivamente aos trabalhadores necessitados; deixa sem atendimento, porém, os desempregados que em geral são mais necessitados; segundo, Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação – atende, através da merenda escolar, a crianças de sete a catorze anos; terceiro, Programa de Nutrição em Saúde – em 1975 sofreu importantes modificações: passando a utilizar na distribuição dos alimentos os postos de saúde existentes. Selecionou como população a ser beneficiada: gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a sete anos de idade; quarto, Programa de Complementação Alimentar – criado em 1976, administrado pelo Ministério da Previdência / LBA, que objetivava atender gestantes, nutrizes e crianças de três anos de idade da população de baixa renda; quinto, Programa de abastecimento de Alimentos Básicos – criado em 1979 e executado pelo INAN / COBAL, que visava atender a população de baixa renda mediante a venda de alimentos a preços subsidiados, e atuava principalmente na Região Nordeste.

Afirma Abranches (1985) que, esses programas caracterizavam-se pela heterogeneidade e quase nenhuma complementaridade e coordenação de objetivos e ações, com resultados pouco promissores.

Com o início da transição política dita democrática, há o comprometimento oficial, pelo menos no discurso, com a superação das condições de pobreza e miséria existentes no

Brasil, qualificadas sinteticamente como “dívida social”. Resgatar essa dívida significava romper com o passado autoritário, do qual fora herdada e retomar o crescimento da economia estagnada desde o início da década de 80. O desemprego crescente agudizava ainda mais esse quadro de miséria.

Na busca de diagnosticar o quadro social subjacente à sociedade brasileira, onde as elevadas taxas de desemprego e a situação de pobreza e miséria despontam como problemas a exigir rápida e eficaz ação dos governantes, conclui-se que a proteção social no período anterior padecera graves distorções a serem sanadas, apresentadas basicamente no financiamento e na organização das políticas sociais. Em suma, eram apontadas a não efetividade e a ineficácia da ação social dos governos militares.

Realizado esse diagnóstico, o governo Sarney lança os chamados planos de emergência: os Programas de Prioridades Sociais (PPS – 85 e PPS – 86), os quais visavam consolidar o que já vinha sendo executado, combinado com programas novos como o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, (PNLCC) e o Programa Primeiro a Criança, de reforço alimentar oferecido nas creches, ambos implementados em 1986 (Draibe, 1989 e Castro e Faria, 1989). Esses programas traziam como inovação a participação de entidades populares na sua execução: a título de exemplo basta mencionar que o Programa do Leite utilizava como mecanismo operacional a distribuição de cupons pelas associações de moradores. A principal inovação, entretanto, é que a política de assistência no período referido tinha, pelo menos no discurso oficial, um caráter de direito social e não meramente uma intervenção assistencialista.

Inicia-se uma grande discussão em nível nacional, aliada à política de assistência, envolvendo o governo, entidades populares, sindicais e intelectuais, tendo em vista propor e encaminhar sugestões para a reorganização do atendimento à saúde, para a reforma

educacional, e para a reestruturação do sistema habitacional, dentre outros. Observa-se dessa forma que ganha relevo a proposta de descentralização das políticas sociais, pautada na idéia da municipalização, pensada como o meio viável de democratizar o acesso aos serviços sociais, além da gestão e do controle de tais serviços por parte da sociedade mediante a criação de conselhos estaduais e municipais para discutir e propor soluções para os referidos problemas.

A partir de três documentos lançados em 1990, que definem as diretrizes da política de assistência social, analisamos a política de atendimento aos pobres no governo Collor de Mello. O primeiro, o “Plano de Promoção e Assistência Social – Governo Collor de Mello”. De acordo com Ferreira (1993) este Plano limita-se a apontar as áreas que serão prioritárias nesse governo, basicamente ações destinadas a crianças. Ignora-se, desse modo, os segmentos incluídos na Constituição como os idosos, os deficientes, gestantes e nutrízes. Os outros dois: “Plano Plurianual de Metas da LBA – 1990 / 1995” e o “Plano Diretor da LBA – Triênio 1991 / 1993”, complementam e detalham as linhas de ação do primeiro e formalizam a LBA como o órgão responsável pelo planejamento, normatização e execução da assistência social no Brasil.

Nenhuma discussão conceitual sobre a política de assistência social, é apresentada pelo O “Plano de Promoção e Assistência Social” , ele apenas traça as linhas gerais para essa área; já os dois planos da LBA, além de detalhar as diretrizes e os aspectos organizacionais da assistência social no governo Collor, reconhecem a assistência como um direito social e apresentam uma discussão teórica sobre os aspectos conceituais da assistência. Apresentam, entretanto, alguns equívocos conceituais, consoante análise de Pereira (1996).

Para nós, o que chama a atenção na política de assistência social no governo Collor de Mello é o decréscimo ocorrido no número de beneficiários. Para se ter uma idéia da

redução na cobertura assistencial, de acordo com dados publicados nos relatórios anuais da LBA, o total dos beneficiários dos programas dessa instituição em 1989 fora de 7.981.617, no ano seguinte, o primeiro do governo Collor, 1990 são beneficiadas 4.132.019 pessoas. Este número representa apenas cerca de 50% do total atendido em 1989. Já em 1991, o número de pessoas atendidas reduziu-se ainda mais, atingindo o total de 2.261.609 beneficiários, o que demonstra a insuficiência da política de assistência social no governo Collor. Segundo Carvalho (1995) a redução do gasto social e a desarticulação dos programas de atendimento aos pobres, particularmente os programas de alimentação e nutrição, permearam a política social nesse governo.

Durante o governo Itamar Franco perdura a paralisação dos programas sociais, notadamente, os programas de assistência social. Não obstante conquistarem avanços no campo jurídico-institucional com a aprovação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) em dezembro de 1992. Apesar disso, o atendimento aos pobres nesse período limita-se basicamente à “Campanha Contra a Fome e a Miséria” liderada pelo sociólogo Herbert de Souza -Betinho, que busca atender a carências dos que vivem em condições de extrema pobreza, mediante ações desenvolvidas no âmbito da sociedade civil. Devemos ressaltar, contudo, que esta não é característica apenas desses governos. Com efeito, a insuficiência tem-se constituído no aspecto permanente de toda política social brasileira durante os sucessivos governos.

O fato de que a política de assistência social brasileira sempre apresentou distorções, de tal modo que políticas dirigidas ao atendimento dos extremamente pobres, não atingem efetivamente esse público e, em geral, os recursos são desviados para os segmentos mais organizados, embora menos carentes, é outro aspecto a ser evidenciado. Para os que vivem em condição de pobreza absoluta são destinadas fundamentalmente cestas básicas.

Cabe verificar se com o Programa Comunidade Solidária lançado pelo governo Fernando Henrique, os problemas detectados – insuficiência e distorções – perduram, ou como diz o próprio Programa, estariam sendo superados.

Não obstante a relevância do processo desencadeado para fortalecer a aprovação da LOAS e da ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) no início dos anos 90, os resultados práticos foram pouco palpáveis. Nos anos 80 os programas implementados ampliaram o grau de cobertura da população-alvo, porém, não conseguiram suprir suas necessidades. Os gastos sociais no Brasil, segundo o World Bank, 1988, atingiram 18% do PIB, valor superior à média dos países em desenvolvimento. No entanto, indicadores sociais como: taxa de mortalidade infantil, déficits habitacionais, matrícula na escola secundária, dentre outros, colocam ainda o Brasil entre os países menos desenvolvidos. Isso evidencia que os índices de pobreza no Brasil continuam alarmantes e que sua superação exige esforços concentrados na tentativa de diagnosticar os problemas e apresentar soluções adequadas e urgentes.

Situa-se no cerne dessa discussão o documento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), publicado em 1997. Nele são apontados como fatores determinantes para a redução dos índices elevados de pobreza extrema na América Latina, os seguintes: elevação do nível de crescimento econômico e redução da inflação; elevação dos gastos sociais; e, por fim maior eficiência nos gastos públicos de caráter social.

## **CAPÍTULO V**

### **A SITUAÇÃO SOCIAL DO BRASIL E A REFILANTROPIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE**

Neste capítulo pretendemos demonstrar que o Brasil chegou, ao fim do século e do milênio, numa situação extremamente paradoxal. No contexto de uma ampla transformação tecnológica, especialmente nos campos da informática, da robótica e da engenharia genética, o país, embora fosse a nona economia industrial, registrava uma das piores distribuições de renda do mundo. Além disso, distribuição de renda crescentemente concentradora. O Plano Real e as medidas subseqüentes foram a alternativa escolhida pelo governo Fernando Henrique para segurar a inflação e pôr ordem na economia. Mas os indicadores da exclusão social e do desemprego estão aí alarmantes e não se limitam ao caso brasileiro. Há uma distorção na realidade que condiciona a escolha simplificadora de prioridades econômicas nas políticas adotadas as quais, por sua vez, passam a reforçar a própria distorção. Círculo vicioso perverso que teria de ser interrompido. Para isso urge desocultar certos pressupostos implícitos nas propostas do sistema político.

A tendência predominante nas análises da realidade, nos diagnósticos e no desenho de políticas consiste em dar prioridade às medidas de saneamento da economia para, apenas num segundo momento, enfrentar os graves problemas sociais. Estamos diante da velha lógica de primeiro aumentar o bolo para depois distribuí-lo, que volta com outra formulação. Trata-se de uma primazia do econômico sobre o social, sobre o ético, sobre os valores e sobre as exigências da convivência humana. Tudo passa a subordinar-se aos indicadores econômicos e a meta principal vem a ser pôr em dia as contas nacionais. É claro que um longo período inflacionário exigia medidas reguladoras para superar uma situação insuportável, com graves conseqüências sobre o bem estar e o nível de vida da população. Mas deve-se questionar severamente o unilateralismo que privilegia um dos aspectos da realidade, no caso a dimensão da economia, em detrimento da população, o real sujeito de qualquer processo histórico.

A visão economicista é, aliás, uma constante nas políticas da modernidade, tanto

do socialismo real que se dissolveu em sua própria crise, quanto do capitalismo real, que vê aumentarem suas próprias contradições. Os resultados perversos das medidas econômicas sobre as condições de vida da população são apresentados como “custos sociais” inevitáveis (novamente uma terminologia econômica), possivelmente sanáveis mais adiante. O ensinamento social dos grupos cristãos, pelo contrário, sempre indicou a pessoa humana e o bem comum como os elementos centrais de qualquer política justa. Aqui eles são substituídos por indicadores de produtividade e de rendimento. Os meios se transformam em fins e se perdem numa visão personalista da história. Isso está no coração mesmo da lógica da modernidade e de sua razão instrumental, invertendo a situação e sacrificando as pessoas em nome de um sistema de construção abstrata.

Essa ótica distorcida fundamenta as medidas econômicas de corte neoliberal, aplicadas, com graus de diferença, nos mais diversos países, do México, Argentina, Bolívia e Brasil, à Polônia ou à Rússia. Em grandes traços, elas giram em torno da desregulação da economia, enxugamento do aparelho estatal, medidas drásticas de privatização e abertura sem limitações ao capital estrangeiro. O caso mexicano, que chegou a ser apresentado como exemplo a seguir, demonstrou, nos últimos anos, o equívoco dessas políticas, inclusive do ponto de vista meramente econômico. No que se refere à entrada de capital externo, exigência da globalização econômica, num mercado mundial em que circulam trilhões de dólares de capital financeiro especulativo, este tende a dirigir-se, na busca de ganhos rápidos, a aplicações de curto prazo, onde as taxas de juros forem mais altas. O Brasil, aliás, é um dos países que oferece maiores oportunidades de lucro desse ponto de vista, o que orientou para cá, nos últimos anos, um enorme fluxo desse capital especulativo e volátil. Porém este último escapa instantaneamente, ao menor sinal de dificuldades, como no México, que ficou à beira da bancarrota e teve de hipotecar sua soberania para receber

empréstimos de urgência. Em definitivo, a prioridade nas políticas governamentais consiste em resolver os problemas econômicos, mas inclusive essas medidas tomadas, freqüentemente, são também econômica-mente ineficazes e mesmo negativas.

Há uma valorização dos mecanismos de mercado, como se eles, sozinhos, pela “mão invisível”, pudessem ordenar a sociedade em direção à equidade e ao desenvolvimento. Ora, sabemos que o processo de transformações estruturais no Brasil, nas últimas décadas, teria sido impossível sem a presença, impulso e regulamentação do Estado. É claro que não se trata de repetir hoje fórmulas do passado, nem de ficarmos presos a um estatismo paralisante. Mas tudo indica que o Estado seguira tendo, no próximo futuro, um papel decisivo, tanto para a economia como, principalmente, para as políticas sociais. E sua função será indispensável diante dos graves problemas contemporâneos da pobreza, da exclusão e do desemprego.

O aumento da pobreza, nos últimos anos, é um fenômeno universal, como atestam inúmeros estudos das Nações Unidas. Nos Estados Unidos, a diminuição do investimento público em políticas sociais fez com que a população abaixo da linha de pobreza, passasse de 24 a 32 milhões entre 1980 e 1988. Na Inglaterra, os problemas sociais se agravam, voltando a surgir o fenômeno que havia desaparecido desde meados do século: a população de rua. Isso para referir-nos a países do chamado Primeiro Mundo. A situação na África, América Latina e boa parte da Ásia é ainda mais grave. O risco é termos um terrível “apartheid” social, com uma pequena parte da população mundial usufruindo das enormes transformações tecnológicas e uma imensa maioria excluída do mercado formal e do acesso aos bens. Não podemos esquecer que entre os pobres, a maioria são mulheres, cada vez mais assumindo a função de chefes de família.

Um cenário desses torna inevitável o agravamento da violência social, principalmente sobre os

mais pobres, que são as principais vítimas dela.

Faz alguns anos se estudou, na América Latina, o fenômeno da marginalidade social e econômica, tratando de explicar o número crescente de pessoas fora da economia formal. Hoje a expressão empregada é ainda mais severa, quando se fala de exclusão social. Uma crescente massa da população não tem acesso às condições mínimas de trabalho, seus membros nascem e crescem sem futuro, condenados a uma vida infra-humana, sem as mais elementares condições de serem cidadãos. E, entretanto, esses verdadeiros párias, numa sociedade aparentemente sem castas, sempre têm algum tipo de presença no mundo que os renega, seja produzindo (ou comercializando) bens materiais numa economia informal ou de subsistência, seja criando bens simbólicos no mundo da cultura popular, seja reproduzindo vidas humanas. A dignidade de filhos de Deus está latente neles, sob forma de expectativas e de impulsos vitais. Isto torna ainda mais dramática sua situação e potencia, por outro lado, sua capacidade de resistência e de ação, ainda que aprisionada num contexto social insuportável.

### **5.1 -A política social no liberalismo**

Diversos estudos demonstram que nas últimas décadas o mundo vem experimentando uma mudança de grande porte, tanto de modelos de organização social, política e econômica, quanto das teorias que até então norteavam as sociedades na tarefa de compreensão e possíveis resoluções dos seus problemas. No mundo capitalista contemporâneo, têm contribuído substancialmente para o aludido fenômeno a queda do crescimento, o déficit público dos Estados e as crises de governabilidade que são tidos, para alguns, como demonstradores de uma desestabilização do próprio capitalismo, impondo a

necessidade de mudança na gestão das economias, das sociedades e dos Estados. No mundo desenvolvido o sistema de proteção inspirado na política keynesiana e em voga desde a Segunda Guerra, o Welfare State<sup>7</sup> foi perdendo a unanimidade e mostrando-se para alguns Estados como gerador de problemas em vez de alternativa de solução desses, como até então parecia. Nesse contexto de incertezas, os Estados têm adotado como prioridade a busca de procedimentos que se revelassem eficientes no enfrentamento da crise explicitada. Para melhor entender o moderno liberalismo – o neoliberalismo<sup>8</sup> – acessamos uma literatura que exhibe uma grande variedade de enfoques, no que diz respeito ao fenômeno em si e aos matizes dele constantes. No tocante às perspectivas que povoam o universo da teorização neoliberal, Toledo (1995) diz que o neoliberalismo atual abarca várias delas. Como mais relevantes o autor apresenta a Escola de Chicago, a Escola Austríaca, a Escola Virginiana e a Anarco-Capitalista. Para efeito do nosso estudo, tomamos por referência apenas as duas primeiras por serem aquelas que exercem maior influência sobre o pensamento neoliberal da atualidade. Assim, temos na principal obra de Milton Friedman (Escola de Chicago) e de Friedrich von Hayek (Escola Austríaca), fontes privilegiadas para compreensão desse fenômeno. Como visto, dentro de tais limites, esse exercício não permite uma avaliação exaustiva da contribuição teórica dos autores referidos, porém cremos que possibilita uma visão fidedigna da influência dos mesmos acerca das teses neoliberais hoje em voga.

A razão fundante da argumentação dos autores em discussão é a intransigente defesa do indivíduo e da liberdade individual. É o indivíduo, possuidor das motivações, dos interesses por que lutar, quem pode imprimir força e dinamicidade aos processos coletivos, optando por si em vez dos outros, sob a orientação dos seus próprios códigos e vontades. Destarte, é imperativo que se permita ao indivíduo, com restritos limites, decidir e interagir em plenitude com os demais e com o meio a partir das suas vontades pessoais. “São esses reconhecimentos do indivíduo como juiz dos seus próprios objetivos, e a crença de que suas idéias deveriam governar-lhe tanto quanto possível a conduta que formam a essência da atitude individualista.” (Hayek. 1946)

<sup>7</sup> Sobre Welfare State e sua crise ver Offe, 1984; Offe, 1990; Draibe e Henrique, 1988) <sup>8</sup>  
Para conhecer mais acerca das nuances que matizam o neoliberalismo, ver Toledo, 1995.

## 5.2 -A descentralização das políticas sociais no Brasil

Dentro deste quadro de crise a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular – estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestões para os níveis estadual e municipal de governo. Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular -o FGTS<sup>9</sup>; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>10</sup>, e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios. “Se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão destas políticas eram, no início dos anos 90, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se vem operando no Sistema Brasileiro de Proteção Social”. (Arretche. 1997)

Há expressiva variação no alcance da descentralização entre cada uma destas políticas. Se a alocação dos recursos do FGTS e a merenda escolar estão totalmente descentralizadas, os resultados alcançados no território nacional nas áreas de assistência social e saúde são mais modestos. Também é expressiva a variação do grau de descentralização alcançado por cada uma destas políticas entre os estados brasileiros.

<sup>9</sup> Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. <sup>10</sup> Sistema Único de Saúde.

Embora avançando a diferentes velocidades, é inegável, contudo, que “há um processo de redefinição de atribuições e competências da área social que, se mantido, modificará radicalmente o padrão centralizado característico do formato prévio de nosso Sistema de Proteção Social, tal como constituído ao longo dos anos 60 e 70”. (Arretche. 1997)

Embora este trabalho não vise examinar os fatores que têm determinado a descentralização das políticas sociais no Brasil, partimos do pressuposto de que este processo se vem realizando sob condições institucionais inteiramente distintas daquelas que viabilizaram a consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 80, têm impacto nas condições sob as quais se vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social:

*“No Estado federativo brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais”.* (Arretche. 1997)

Um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos -atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultural cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si:

*“Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas*

*prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social”. (Arretche. 1997).*

No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame de regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação.

Portanto, “nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão” (Arretche. 1997). Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente.

### **5.3 -Sociedade civil mundial**

Outro fator a ser analisado é a emergência de uma sociedade civil em nível mundial e as oportunidades que esse fenômeno abre para a democratização dos mecanismos econômicos e das estruturas políticas globais. Pois, no Brasil, a situação é bem parecida com a do resto do mundo, tanto no que diz respeito a crise, como nas soluções apontadas para resolvê-la e ou amenizar seus efeitos. Existe no país cerca de 32 milhões de miseráveis e 22,2

milhões de analfabetos. Os maiores índices de exclusão social estão no Nordeste, mais, especificamente, em estados como Pernambuco.

O novo modelo social que se desenha, face ao encolhimento do Estado, e no Brasil, com a demissão do poder público até de suas funções e obrigações essenciais, vale considerar o caminho andado nessa via. Já temos, no nosso país, muitas experiências de serviços prestados às comunidades carentes por particulares e entidades privadas. O trabalho voluntário já se torna comum entre nós, como noticiam os diversos tele-jornais e na prática cotidiana de diversos grupos da sociedade civil organizada. O brasileiro está aprendendo que não deve, nem pode, esperar tudo do Estado, atribuindo a este uma dimensão e um status que ele não tem. Pois, sendo

o Estado uma superestrutura criada pela sociedade, para representá-la e servi-lhe, que hipertrofiou-se ao longo dos tempos, tornando-se mais forte e importante que sua criadora, que não vem dando conta de suas funções básicas, tornou-se uma distorção. A reação a essa distorção tardou muito, mas chegou, parece, para ficar. Promoção social, filantropia, cooperativismo, solidariedade, voluntariado, parceria, etc. são termos e conceitos que se incorporaram definitivamente ao cotidiano do brasileiro.

A sociedade civil não está mais apática e desmotivada e se mobiliza, não apenas por causas sociais, mas também contra a corrupção e a violência do Estado. Entidades sem fins lucrativos se criam em setores como educação, saúde, cultura, proteção ao meio ambiente e outros, abrindo largos espaços para a criatividade em atividades não remuneradas; espaços que fazem a mediação entre os que se dispõem a um trabalho voluntário e aqueles que precisam de ajuda. Para alguns, o trabalho voluntário desperta e canaliza a solidariedade, é gratificante, vincula mais a pessoa a sua comunidade, cria companheirismo, derruba barreiras de preconceitos e consolida a responsabilidade pelo bem-estar social. Do lado de quem se

beneficia desse trabalho, abre chances, antes impensáveis, de desenvolvimento pessoal e social, temos que admitir, porém, que ao longo dos últimos 200 ou 250 anos, todas as tentativas de instaurar laços de solidariedade resultaram em confrontos com a economia. Tomemos a luta pela redução da jornada de trabalho, como exemplo: os capitalistas sempre argumentaram que a economia entraria em crise se a jornada fosse reduzida. Ainda hoje ouvimos a mesma cantinela: os trabalhadores devem abrir mão de suas conquistas sociais, pois à economia exige isso e aquilo, a competitividade impõe, etc., etc.

Os espaços de solidariedade são regidos por outros fins, outros valores, outras práticas. Daí porque a expressão solidariedade é estranha ao pensamento e à prática política que se inspiram na crítica da economia política e na busca de uma alternativa ao capitalismo.

Talvez seja por isso que apesar de todo o otimismo que permeia as análises sobre movimentos sociais, associações voluntárias e fenômenos relacionados, encontrada em autores como Robert Putnam (1996) que em seu livro: “Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna”, afirma que os resultados de uma pesquisa realizada em 1970 na Itália comprovam a importância do que ele chamou de Comunidade Cívica e tantos outros, a mim me parece, como também a outros cientistas sociais, como é o caso por exemplo de Elisa Reis e Boaventura de Souza Santos, difícil negar que a grande maioria daqueles que estão na base da pirâmide social não têm motivações para se associarem, não definem sua identidade coletiva de forma cívica e universal. É preciso chamar a atenção, para o lado sombrio da realidade, a disseminação da violência, a miséria e a indignidade das condições de vida de milhões de pessoas, a corrupção generalizada, o cinismo e outras indicações de falência da solidariedade.

*“Quero remar um tanto contra a maré e expressar minhas dúvidas quanto ao potencial*

*progressista da sociedade civil que aparece na literatura sobre o tema, particularmente nas discussões sobre organizações voluntárias e movimentos sociais. Sem negar o papel inovador e positivo que tais fenômenos têm tido no processo de maturação cívica, problemas e dificuldades na ampliação da solidariedade social, possíveis retrocessos no processo de maturação cívica, problemas esses que têm a ver com o processo histórico de articulação entre solidariedade e autoridade na área, mas também com a evolução dramática das desigualdades na América Latina.” (Reis, 1995:52)*

No caso do processo histórico, Reis (1995) chama nossa atenção para a natureza hierárquica e desigual de visões de mundo cristalizadas, não, segundo ela, porque elas sejam marca indelével, mas sim porque elas implicaram uma tradição de cerceamento da autonomia da sociedade civil que hoje aparece como um déficit em organização autônoma de interesses particulares: “quando falamos de sociedade civil, tratamos logo de salientar uma identidade (em grande parte ilusória) de interesses. “O risco do comunitarismo é o risco de dar sobrevida ao corporativismo”, afirma ela. Tentaremos, com base em Reis e diversos outros autores, discutir problemas de generalização da solidariedade social hoje na América Latina, no Brasil e no estado de Pernambuco, mais especificamente, tendo em vista a herança cultural, institucional e estrutural por um lado; e as implicações atuais do aprofundamento da desigualdade em conjugação com a crise econômica, por outro.

Antes, porém, tentaremos, primeiro, discutir a noção de “familismo amoral” de Banfield (1958), porque ela, aparentemente, nos permitiria discutir conceitualmente o problema do encolhimento da esfera pública, ou seja, da restrição da solidariedade, ou da unidade moral. Quando, nos anos 50, Banfield realizou um estudo de caso no sul da Itália, ficou atônito diante do fato de que a identidade social dos habitantes não ia além dos limites da família imediata, da família nuclear. Ainda que trabalhando de uma perspectiva eminentemente sócio-psicológica, ele diagnosticou muito adequadamente o encolhimento dos limites da comunidade. Ao nosso ver, o que ele chamou de “familismo amoral” descrevia uma

situação na qual a solidariedade, o sentimento de pertencimento não ia além do ambiente doméstico imediato. Sua preocupação maior era discutir as implicações de um *ethos* que impedia as pessoas de agirem de forma cooperativa para o bem comum. Para ele a máxima de conduta que orientava as pessoas em Montegrano era: “maximize as vantagens materiais de sua família e suponha que todo mundo faz o mesmo”. Nesse sentido, a esperança de ganhos materiais imediatos era a única razão para alguém na vila se sensibilizar com causas públicas.

Parece-nos que na visão de Banfield, o fenômeno parecia ser um desajustamento temporário diante do processo de modernização. A vila italiana era um negativo da comunidade americana descrita por Tocqueville (1955). Ele tinha uma expectativa otimista quanto à superação daquele *ethos* privatista: a modernização terminaria por integrar Montegrano nos novos tempos: novas formas de associativismo. Caso contrário, a vida coletiva se tornaria impossível. Na verdade, a vida social só se mantinha lá porque o Estado italiano garantia a ordem e um suprimento mínimo de bens públicos, o que parece não ter acontecido no caso brasileiro e pernambucano, em especial, pelo menos, no período analisado, seja por ser a participação uma novidade, seja por proporcionar a certos atores sociais possibilidades de mobilidade social imediata, através da elevação de seu status político-social e ou acomodação .

Reis (1995) diz que Banfield sugere que liderança externa e educação ajudariam a superar o familismo amoral. A tendência seria a identidade coletiva se definir de forma universalista, cívica, em torno do estado-nacional: a comunidade dos cidadãos, membros do Estado-nacional, seria a evolução mais provável.

A autora sugere que Banfield estava claramente preocupado em discutir *ethos* ou moralidade coletiva; o que lhe interessava era examinar a estrutura moral que circunscreve as

decisões e não o processo de escolha dos indivíduos. Centrado nas “condições morais, culturais e psicológicas para a organização política ou organização de qualquer natureza”, para ela, ele estava na verdade discutindo o que Durkheim (1973) via como as condições pré-contratuais da solidariedade social. Isto é, ele se concentra nas percepções sócio-culturais que tornavam pouco atraente a colaboração individual em empreendimentos coletivos; não se preocupa com as decisões em si, muito menos com as conseqüências políticas.

Como quer que seja, discutindo valores e crenças socialmente difundidos, ele, formulou de forma exemplar o problema da ação coletiva: as pessoas na vila de Montegrano não viam incentivos, motivações para participar de esforços coletivos. Quer dizer, a situação que ele descreve, indica que da perspectiva dos atores da desconfiança generalizada provia o incentivo para que as pessoas se retraíssem no seu universo privado como alternativa mais racional, é o que provavelmente ocorre no caso brasileiro – só que a motivação ao invés de ser somente a desconfiança é acrescida da vaidade e do egoísmo, exacerbados pelo paternalismo do Estado, ou seja, o indivíduo passa a achar que ele e só ele é o único responsável e capaz de solucionar os problemas, não dando mais valor ao Estado e demais instituições da democracia. Na sua própria interpretação, Banfield, achava que era porque os indivíduos consideravam mais urgente assegurar ganhos materiais imediatos que eles se mostravam incapazes de diferir gratificação, adiar a satisfação imediata em favor de maiores benefícios a serem conseguidos através de iniciativas econômicas ou políticas coletivas. Se as pessoas não se associavam era porque elas procediam a um cálculo automático dos custos de oportunidade de se associarem.

Para Banfield o familismo amoral é visto às vezes como resultado de fatores culturais, e em outras como conseqüência de condições econômicas estagnantes, o que pode, de certa forma, demonstrar uma certa ambigüidade em sua análise. Reis (1995) se diz convencida de que ficar brigando para definir qual a direção da seta de causalidade entre

cultura e condições econômicas não vai nos levar muito longe. “Prefiro utilizar as sugestões de Banfield para discutir a contribuição de fatores estruturais de natureza material ou simbólico-cultural nas escolhas de ação dos indivíduos”, diz ela. Em outras palavras: moralidade coletiva, ethos etc. podem ser vistos como parâmetros, exatamente como o são as condições econômico-materiais.

Dessa forma, embora, segundo Reis (1995), Banfield estivesse chamando atenção para algum tipo de resistência irracional da população de Montegrano à associação, ele nos permitiria concluir que uma escassez aguda de recursos destrói solidariedade pré-contratual e estabelece o reino do egoísmo. Reis (1995), porém, diz que deve haver mais do que isso, pois nem todo tipo de escassez leva à restrição do âmbito da solidariedade. Dificuldades comuns podem exatamente servir para criar um ambiente de intensa solidariedade entre as vítimas. Assim, é fundamental buscar as condições adicionais que possam explicar por que sentimentos de solidariedade, de confiança mútua não se desenvolvem em situações particulares de escassez.

Reis (1995) chama atenção para as implicações de formas similares ao familismo amoral em sociedades caracterizadas por grandes desigualdades sociais:

*“Até que ponto podemos esperar a difusão dos sentimentos de confiança mútua que caracterizam sentimentos comunitários em sociedades que oferecem condições de vida tão descontínuas aos diferentes grupos sociais? Se a idéia de concidadãos encontra pouca ou nenhuma ressonância na prática, como esperar que as pessoas desenvolvam identidades comuns a propensão a se associarem para propósitos coletivos? (Reis. 1995:56)*

Para Reis (1995) a solidariedade social foi lograda em ampla medida em torno de um projeto de desenvolvimento nacional liderado pelo Estado e com fortes conotações orgânicas. corporativismo, iberismo e noções semelhantes, tudo leva à constatação de que a

nação, a sociedade civil, foi definida aqui fazendo tábua rasa de interesses específicos. Esse processo teve suas conseqüências positivas e negativas, sabemos todos. A autora lembra que nossa sociedade civil nunca valorizou o assim chamado “interesse próprio bem compreendido” que alimenta o liberalismo, e que reconhecer esses fatos não significa aceitar que há uma essência, um resíduo, uma marca original da América Latina que explicaria de uma vez por todas a sociedade civil organizada em torno de noções elitistas, paternalistas e populistas. Se a definição da sociedade civil se deu nessa direção foi porque uma interação íntima entre interesse e valores teve lugar. E que talvez a explicação para este fato possa ser encontrada através do mecanismo da dádiva proposto por Godbout em seu livro “O espírito da dádiva”, no qual ele afirma que:

*“O desenvolvimento do Estado previdenciário foi visto muitas vezes como um feliz substituto para a dádiva, substituto que reduz as injustiças e devolve dignidade, por oposição aos sistemas anteriores de redistribuição baseados na caridade. O estado não nega o altruísmo, como o mercado; ele reparte, organiza, distribui em nome da solidariedade entre os membros de uma sociedade, solidariedade mais ampla que a das redes primárias e mais justa do que a das redes de caridade privadas. Na sociedade moderna, uma proporção significativa das coisas e dos serviços que circulam passa por esse circuito do estado, pela esfera pública” (Godbout, 1999).*

Utilizamos as considerações de Godbout em nosso trabalho como fonte para o entendimento do mecanismo de substituição da dádiva pelo Estado previdenciário, e desse pela descentralização, através das políticas compensatórias, e agora pela refilantropização da solidariedade.

Para Godbout (1999) muitos serviços que usavam anteriormente os circuitos das redes de caridade ou vínculos pessoais entre pessoas próximas são atualmente acessíveis através do Estado e de seu aparelho de distribuição. Alguns autores, e os mais importantes,

chegam, até a considerar que esse aparelho pode substituir a dádiva na sociedade moderna, sendo cada vez mais residuais as formas tradicionais da dádiva. A começar pelo próprio Mauss (1966), que, embora reconhecendo a importância da dádiva em toda sociedade, considera que na sociedade ocidental a dádiva assume sobretudo a forma da redistribuição do Estado, que a seguridade social é de alguma forma o prolongamento moderno da dádiva primitiva, e que as outras manifestações da dádiva fora desse contexto, acabarão sendo substituídas por formas mistas de circulação em que a dádiva tradicional estará imbricada de uma forma ou de outra na ação do Estado. A redistribuição estatal representaria, assim, a forma acabada e específica que a dádiva assume atualmente, e também o seu futuro. O imposto substitui a dádiva. Aliás, é o que nós todos pensamos quando, solicitados por uma entidade para ajudar numa causa, respondemos: Você não acha que, com meus impostos, já estou dando o bastante?

Ampliando a reflexão de Mauss, Richard Titmuss (1972), segundo Godbout, num livro sobre doação de sangue, retomou essa idéia ao defender a tese de que a intervenção do Estado estimularia o altruísmo dos cidadãos ao apelar para a solidariedade entre estranhos desconhecidos, forma superior de dádiva, inexistente nas sociedades primitivas. A doação de sangue serve para ele como ilustração e demonstração dessa tese.

Godbout (1999) mesmo sem negar a importância dessas formas mistas, defende a idéia de que: mesmo que o Estado esteja frequentemente imbricado nas estreitas relações com a dádiva, ele não pertence ao seu universo, mas a uma esfera que se baseia em princípios diferentes; Não só o Estado não pertence a esse setor, como pode até mesmo exercer efeitos negativos sobre a dádiva, como muitas vezes acontece. Como exemplo, podemos citar o desestímulo a participação política eleitoral e de outras práticas democráticas ocasionada aos atores diretamente favorecidos por essa prática clientelista implementada pelo Estado.

Como quer que seja, a ampliação da solidariedade que observamos aqui ao longo do processo de modernização foi lograda em torno de um projeto do Estado-nacional. O nacionalismo desenvolvimentista contribuiu para criar sentimentos de integração, comunidade de interesses etc.

Apesar das imensas diferenças sociais e dos resultados por vezes ambíguos da industrialização, da modernização etc., a expectativa de participar dos frutos do desenvolvimento funcionava como uma “ideologia de consentimento” (Wilson, 1992) que legitimava o Estado e cimentava um projeto de sociedade civil. Participar da comunidade nacional contribuía para fomentar um grau mínimo de solidariedade. Não havia espaço para identidades coletivas autônomas e concorrentes: era a autoridade, o Estado que avalizava a integração social.

As implicações problemáticas desse tipo de integração social foram bastante discutidas na literatura (Schmitter, 1971 e 1974; Werneck, 1976; Santos, 1979; Schwartzman, 1982; Reis, 1982). Mas, só muito mais recentemente teve início uma discussão sobre as implicações do papel privilegiado do Estado na economia. Foi só com a ascendência do neoliberalismo que o assunto despertou interesse. E aí surgiu uma discussão sobre a sociedade civil que lembra a discussão de Adam Smith (liberdade frente ao Estado). Mas foi sobretudo a crise econômica, a espiral inflacionária e a crise fiscal que trouxeram o problema do estatismo à baila. Quando o Estado começou a dar mostras de incapacidade para cumprir não apenas o papel de agente econômico líder, mas sobretudo o papel de manter a ordem e a segurança, foi que a questão da organização da sociedade civil ganhou maior difusão.

Esse problema econômico pode, certamente, ser discutido de forma separada do problema da integração social. Mas, como cientistas sociais, creio que nossa tarefa é exatamente explicitar as íntimas conexões entre o problema do crescimento econômico e

aquele da distribuição e da participação.

Nesse momento histórico, assistimos a uma crise de integração gravíssima, na medida em que são precárias as condições para integração econômica e social de amplos contingentes de população. Há que se levar em conta que, além das dificuldades econômicas, nossa identidade social ainda guarda muito de orgânico, elitista, populista. Através do continente, o termo sociedade civil evoca noções de altruísmo e boa vontade. O *ethos* cristão comunitário, ainda é o prevalente no discurso da sociedade civil. Esse fato em si não constituiria problema na definição de identidades coletivas, se suas conseqüências práticas não fossem, também o elitismo esclarecido e o populismo que é seu colorário. As massas não têm incentivo para se associarem, não só porque não podem diferir gratificação no tempo, mas também porque as frustrações sociais lhes abalam a confiança mútua. O *ethos* prevalecente atribui a tarefa da construção da solidariedade às elites esclarecidas, mas faltam mecanismos e legitimação para cobrar essa responsabilidade e para assegurar coordenação e continuidade de tarefas:

*“A interpretação da sociedade civil na América Latina pós-ditaduras segue sendo holística e populista. A noção de sociedade civil parece ter substituído em alguma medida aquela de nação” (Reis, 1995:60)*

No caso brasileiro, o apelo ao altruísmo à boa vontade domina as discussões sobre inflação, taxa de juros, consolidação democrática, atendimento de necessidades básicas, enfim, tudo parece depender de posturas altruístas. A indicação mais dramática da fraqueza do Estado é que ao invés de exercer seu recurso típico – a autoridade – ele passa à exortação à solidariedade. Independente das boas intenções e dos resultados positivos de iniciativas filantrópicas, altruístas, etc, é preciso investigar cuidadosamente qual a definição socialmente

vigente de sociedade civil, quais os incentivos positivos e negativos de se aderir às iniciativas públicas de solidariedade.

Para discutir a questão da consolidação democrática temos que debater a noção de sociedade civil em processo de expansão. Ela não pode ser apenas o substituto ideológico do nacionalismo desenvolvimentista.

Movimentos sociais e filantropia não necessariamente resultam em maior civismo e não necessariamente reforçam o processo de consolidação da democracia. “A relação da população alvo de altruísmo com a dimensão pública é às vezes, meramente clientelista” (Reis, 1995:61). Há colaboração intensa entre mais pobres, como aqueles que estudam estratégias de sobrevivência bem enfatizam. Mas essas iniciativas permanecem muitas vezes privadas (neofamilismo?). Os custos de oportunidade de se generalizar tais iniciativas de cooperação em empreendimentos públicos permanecem muito altos.

Mesmo entre os não-pobres, a privatização de iniciativas é bastante freqüente: ruas fechadas, polícias privadas, segurança e bem-estar definidos de forma muito acanhada. A distância social entre grupos aumenta em termos materiais, mas também em termos simbólicos. “Privação aguda e desigualdade muito acentuada podem ser destruidores de solidariedade: menos civilidade” (Shills, 1991). Maior distância social implica alienação. A incapacidade do Estado de cumprir funções básicas de *law and order* aumenta as distâncias sociais, gera noções restritivas de solidariedade, fomenta preconceitos.

Apesar das colocações de Durkheim (1973), Simmel (1908), Polanyi (1957) e outros sobre “a mão invisível da sociedade”, ela às vezes tarda demasiado, impondo custos sociais altíssimos. Ou pode provocar entropia social (esquadrão da morte, polícias privadas etc.). Uma forma de familismo amoral ampliado parece se tornar mais provável quanto mais os indivíduos percebem iniciativas de precaução como sua melhor escolha. O mesmo vale para

inflação: todo mundo é contra, mas as iniciativas são privadas e excludentes. E aí, também, fica claro que sem autoridade não há como sair do impasse. Não vou me estender mais para re-introduzir a questão do Estado. Quero apenas salientar que sem Estado não há sociedade civil. Que sem autoridade não há solidariedade, e que sem diversidade de identidades não há solidariedade universalizada, cívica.

Concluindo, eu diria, aderindo ao pensamento de Reis (1995), que: “o paradoxo da solidariedade social na maior parte da América Latina é o fato de que quanto mais orgânicas, englobantes e genéricas as definições de identidades coletivas, mais provável é hoje a disseminação de sentimentos de alienação e maior propensão ao privatismo”. O conceito de sociedade civil alude hoje, com frequência, a uma ilusória comunalidade de interesses entre diferentes atores sociais. Ou, na melhor das hipóteses, o discurso da sociedade civil é baseado em ideais e valores que têm eficácia filantrópica, mas falham na institucionalização de participação autônoma e generalizada na arena política.

E não creio que fora da arena política se possa ir muito longe no sentido de fortalecer identidades coletivas de caráter cívico. É aí, por excelência, que poderemos reativar esperanças de ampliar as dimensões da unidade moral percebida pelos atores. Governabilidade pressupõe capacidade de desempenho em uma arena pública que seja relevante para os diferentes setores, grupos e interesses. Sem isso, vamos continuar a conviver com exemplos trágicos de solidariedade restritiva que guardam uma grande proximidade com o familismo amoral.

## **CONCLUSÃO**

Não constituiu nossa intenção analisar toda a política de assistência implementada no período estudado. Procuramos apenas trazer alguns esclarecimentos sobre as novas fórmulas de implementação das Políticas Sociais, no atendimento aos milhões de pobres e

miseráveis no Brasil. Visamos compreender a origem, o alcance e limites dessas Políticas e como são inseridas no contexto mais amplo de busca da superação das desigualdades sociais.

Buscamos mostrar que as políticas sociais voltadas para esses indivíduos que vivem em situação de extrema pobreza, propostas pelos neoliberais, podem minorar a condição de indigência desses segmentos, porém em nada contribuem para reduzir as desigualdades sociais, não reduzem os índices de concentração de renda, que, pelo contrário, podem até aumentar em virtude da não implementação de políticas verdadeiramente redistributivas.

Deduzimos das proposições dos teóricos neoliberais, que: as políticas sociais neste modelo têm um forte viés compensatório, ou seja, em vez de serem políticas sociais estruturadas, voltadas para um efetivo combate à pobreza e que, portanto, impliquem numa efetiva transferência de renda dos patamares superiores para os setores situados na base da pirâmide social; visam apenas compensar as falhas do mercado.

Mostramos que essas políticas sociais voltadas para o atendimento aos pobres no Brasil padecem de dois problemas: insuficiência e distorção. A insuficiência refere-se à escassa cobertura da política de assistência. Já a distorção, relaciona-se com o desvio dos recursos destinados aos mais necessitados para segmentos menos necessitados. Outra distorção observada é o fato de os diversos programas, componentes dessas políticas, serem implementados separadamente.

Observamos que a persistência destes problemas na maioria dos programas de atendimento aos que vivem em situação de indigência, permite-nos concluir que o grave dilema que desafia o Estado brasileiro no campo da atenção aos pobres é que, de um lado, essas políticas são necessárias, em virtude da ausência de uma política econômica voltada para um crescimento menos

concentrador e excludente. E de outro, o apelo ao altruísmo, à boa vontade acompanha as discussões sobre inflação, taxa de juros, consolidação democrática, atendimento de necessidades básicas, enfim, tudo parece depender das posturas altruístas da sociedade. Tivemos a certeza de que a indicação mais dramática da fraqueza do Estado é que ao invés de exercer seu recurso típico – a autoridade – ele passa à exortação à solidariedade, uma das novas fórmulas de “refilantropização da solidariedade”, que independentemente das boas intenções e dos resultados positivos dessas iniciativas filantrópicas altruístas, elas apenas amenizam os problemas sociais gerados pelo processo de acumulação de riquezas concentrador e excludente, sem, contudo, reduzir as desigualdades sociais.

Vimos que autores como Friedmam, por exemplo, ao tratarem do problema da pobreza, sustentam que a caridade privada é um importante recurso para combatê-la. Asseguram, entretanto, que, na atualidade, somente em pequenas comunidades a caridade pode ser um instrumento fundamental no atendimento às carências dos que vivem em situação de indigência. O mesmo não ocorrendo nas grandes comunidades, impondo-se algum tipo de ação governamental para prover recursos aos mais necessitados. Vimos, também, que o argumento progressista, por sua vez, parte do princípio de que a renda mínima garantida é uma nova forma de solidariedade social, através da qual fica assegurada a participação dos indivíduos na riqueza geral da sociedade, independente da contribuição particular para a construção dessa riqueza, e, é um novo ideal de justiça distributiva.

Percebemos que a perspectiva descentralizadora sustentada por Hayek corresponde a uma concepção individualista de sociedade. Nesse sentido, representa uma transferência de responsabilidade para os indivíduos, que devem tanto prover as suas condições de sobrevivência, quanto ajudar na sobrevivência das pessoas que “fracassaram”.

Constatamos que as políticas sociais na forma proposta por Friedmam e Hayek evitam que os que vivem em situação de extrema pobreza morram de inanição, porém em nada contribuem para a redução das desigualdades sociais mediante políticas de redistribuição de

renda. Para eles o gasto público com programas sociais provocou várias conseqüências indesejáveis como: a ampliação do déficit público, o desestímulo ao trabalho, cujo efeito foi a redução da produtividade, além de elevar drasticamente os índices inflacionários. Dessa maneira concluem que somente o imposto de renda negativo constitui-se num mecanismo capaz de atender aos pobres sem desestimular o trabalho, nem criar distorções no mercado.

Percebemos que alguns autores, como Laurell (1995), por exemplo, citam como estratégias de introdução de políticas sociais fundadas em tal modelo conceitual: o corte nos gastos sociais, além dos elementos como a focalização e privatização da produção e distribuição de bens e serviços sociais. A privatização é considerada por Laurell (1995) como o elemento articulador das estratégias acima referidas. Esta atende a duas finalidades, a primeira, de ordem econômica, significa a transferência de atividades rentáveis para o capital privado, o que possibilita ampliar as condições de acumulação; a segunda, de ordem político-ideológica, refere-se ao processo de remercantilização do bem-estar social. Seguindo esta linha de raciocínio, propugnamos que é preciso distinguir a política social provida pelo Estado, da filantropia e da beneficência implementadas por particulares. Já os benefícios sociais prestados por entidades privadas em nível local, ou seja, a filantropia e a beneficência, mesmo que com recursos estatais, induzem com maior facilidade a associação entre a provisão de um bem e o indivíduo ou entidade que o provê e, por isso, pode tornar-se com maior facilidade uma prática clientelista.

Concluimos dizendo que com certeza, a pesquisa empreendida apresenta interpretações polêmicas e até questionáveis. Porém, lembramos que méritos, caso os possua, residem na oportunidade de questionarmos concepções e práticas e, ao fazê-lo, contribuímos para o entendimento da intervenção estatal no campo da política de atendimento aos pobres no Brasil, além de percorremos o relevante caminho do estudo das desigualdades sociais nesse

país.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Os despossuídos: crescimento e pobreza do país do milagre.

Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_, Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S.

H. (org). Política social e combate à pobreza. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_, The politics of social welfare development in Latin América. Mimeo, 1982.

ARENDDT, Hannah. A condição humana. São Paulo: EDUSP, 1981.

ARRETCHE, Marta T. S. Mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? RBCS, Nº 31, ano 11, junho de 1996

BAEZA, Mario Fernández. Las políticas y socioeconômicas. Santiago de Chile:

CEPAL/ILPES,

1989.

BANFIELD, Edward. The moral basis of a backward society. Chicago, The Free Press, 1958

Research Center in Economic Development and Cultural Change), The University of Chicago.

BENDIX, Reinhard. A ampliação da cidadania. In, CARDOSO, F. H. e MARTINS, C.

Estevam.

Política e Sociedade Vol. 1, São Paulo: Editora Nacional, 1979.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de Liberdade. In, KING, Preston. O Estudo da política.

Brasília:

Ed. Unb, 1980.

BOBBIO, Noberto. O Futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_, Liberalismo e democracia. São Paulo: brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_, e BOVERO, Michelangelo. Sociedade e Estado na filosofia política moderna. São Paulo: brasiliense, 1991.

CASTRO, M<sup>a</sup>. H. Guimarães e FARIA, Vilmar E. Política social e consolidação democrática no

Brasil. In: MOURA Alexandrina S. de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática.

São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Assistência Social no Contexto do Estado brasileiro: limites

e perspectivas. Serviço social e sociedade. Ano XVI. Nº 47, abril de 1995.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas o estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. H. (org). Política social e combate à pobreza. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_, Será que o Marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais?

In: ABRANCHES, S. H. Política social e combate pobreza. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

DECCA, Edgar de. 1930: o silêncio dos vencidos. São Paulo: brasiliense, 1988.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In, Para a

década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais no neoliberalismo. Revista da USP, Nº 17, 1993.

\_\_\_\_\_. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal.

In.

As políticas sociais no Brasil. SESI. (caderno 18), 1993.

\_\_\_\_\_ e AURELIANO, Liana. A especificidade do “welfare state” brasileiro. In: Economia e desenvolvimento. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

DURKHEIM, Emile. De la division du travail social. Paris: Presses Universitaire de France, 1973.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de welfare state. Lua Nova. Nº 24 – set. 1991.

FAUSTO, Boris. Trabalho urbano e conflito social (1890-1920). São Paulo: Diefel, 1983.

FERREIRA, Ivanete S. Boschetti. A relação Estado / mercado no processo de construção da assistência social no Brasil durante o governo Collor. Serviço social e sociedade. Ano XIV. Nº 43, dez. de 1993.

FONSECA, Eduardo Gianneti da. Vícios privados benefícios públicos: a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

FOUCAULT, Vigiar e punir: história da violência nas prisões. Petrópolis: vozes, 1977.

FRIEDMAM, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GODBOUT, Jaques T. e CAILLÉ, Alain (colab.). O Espírito da dádiva. Rio de Janeiro.

Editora

Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GUIMARÃES, Débora M. As políticas sociais no Brasil: uma análise histórica. In: Políticas sociais no Brasil. Brasília: SESI/DN – Super-DITEC, 1993.

HAYEK, Friedrich. El ideal democrático e la contención del poder. Revista de Estudios Públicos.

Chile, 1980.

\_\_\_\_\_. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Livraria do Globo, 1946.

LAURELL, Asa Cristina. Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez Editorial, 1995.

MACPHERSON, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. O capital. Livro-I, vol. II. Rio de Janeiro: Bertand Brasil S/A, 1988.

\_\_\_\_\_. Crítica ao Programa de Gotha. In. MARX, K e ENGELS, F. Obras escolhidas. Vol. 2. São Paulo: Alfa-ômega, s/d.

MAUSS, Marcel. 1979. in Grandes Cientistas Sociais: OLIVEIRA, Roberto Cardoso (org.)

e FERNANDES, Florestan (coord.). Antropologia. São Paulo. Editora Ática.

MILL, John Stuart. O governo representativo. São Paulo: IBRASA, 1983.

\_\_\_\_\_. Da liberdade. In, WEFFORT, Francisco. Os clássicos da política Vol.2.

São

Paulo:Ática , 1991.

MOORE Jr. Barrington. Injustiça: As bases sociais da obediência e da revolta. São Paulo: brasiliense, 1987.

MORUS, Tomás. A utopia. Lisboa: Guimarães Editores, 1985.

MUNAKATA, Kazume. A legislação trabalhista no Brasil. São Paulo: brasiliense, 1981.

NA-

ACIONES UNIDAS / CEPAL. La brecha de la equidade: América Latina, el Caribe y la cumbre

social. Santiago de Chile, 1997.

- NOZICK, Robert. Anarquia, Estado e utopia. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.
- O'CONNOR, James. USA: a crise fiscal do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. Contradiciones en el estado de bienestar. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- PAINE, Thomas. Senso comum. In: Os pensadores. São Paulo: Abril cultural, 1979.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida P. A assistência social na perspectiva dos direitos: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: thesaurus, 1996.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser e GRAU, Maria Cunil: Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. Mimeo.
- POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- PUTNAM, Robert D. com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti. 1996. Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- REIS, Elisa P. Governabilidade e solidariedade. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates(orgs.) Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, 1995.
- RIFKIN, Jeremy. O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.
- SALAMA, Pierre e VALIER, Jaques. Pobreza e desigualdade no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

\_\_\_\_\_, Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

\_\_\_\_\_, Reflexões sobre a questão de liberalismo: um argumento provisório. In: LAMOUNIER, Bolívar, et al (orgs.). Direito cidadania e participação. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

\_\_\_\_\_, A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H. (org.). Política social e combate a pobreza. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

SCHMITT, Carl. O conceito do político (Clássicos do pensamento político). Petrópolis -RJ. Editora Vozes, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SHILLS, Edward. "The Virtue of Civil Society", Government and Opposition, 26, pp 3-20, 1991.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. In: Os pensadores. São Paulo: Abril cultural, 1974.

\_\_\_\_\_, A riqueza das nações. In: Os economistas. Vols. 2 e 3. São Paulo: Nova cultural, 1988.

SIMMEL, Georg. "The Poor", in Donald Levine (ed.), Georg Simmel, On individuality and Social Forms, Selected Writings, Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

TITMUS, Richard M. The gift relationship. From human blood to social policy. New York. Vintage, 1972.

\_\_\_\_\_, O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WILHELM, Jacques. Paris no tempo do rei sol, 1660-1715. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

WILSON, Richard. Compliance Ideologies, Rethinking Political Culture, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

### **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

ALAYÕN, Norberto. Assistência e Assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2º ed.. São Paulo. Cortez Editora, 1995.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, Emir. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

ÁVILA, Fernando Bastos de. Solidarismo: alternativa a globalização. São Paulo. Editora Santuário, 1997.

BARROS, Marcelo. Solidariedade, nome novo da fé. in: POLETTTO, Ivo (org.). Solidariedade Caminho da Paz. Brasília. Cáritas Brasileira, 1999.

BELLAMY, Richard. Liberalismo e sociedade moderna. São Paulo: Unesp, 1994.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas: Papyrus, 1994.

DOIMO, Ana Maria. A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro. Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DEYON, Pierre. O mercantilismo. Lisboa: gradiva, 1989.

FALEIROS, A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

GALBRAITH, John Kenneth. 1996. A Sociedade justa: uma perspectiva humana. Rio de

Janeiro.Campus.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisas. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Ana Lígia, et Al. Programa de Garantia da Rede Mínima: análise introdutória à luz dos pressupostos de assistência social. Ano XVI. Nº 47, abril de 1995.

HOSBSBAWN, Eric. Horizontes Perdidos. In: Revista Política Hoje, do Mestrado de Ciência Política da UFPE nº 2 junho / dezembro. Recife: Editora Universitária, 1994.

IRIARTE, Gregório. Neoliberalismo sim ou não? Manual destinado a comunidades, grupos e organizações populares; São Paulo. Ed. Paulinas, 1995.

LEFORT, Claude. Democracy and Political Theory. Cambridge, Polity, 1988.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. Intuições políticas democráticas: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LOCKE, John. Segundo tratado do governo. In: Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MELO, João Manuel C. de. O capitalismo tardio. São Paulo: brasiliense, 1990.

MELO, Marcus André, Crise federativa, guerra fiscal e “hobesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização. Mimeo.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MENEZES, Maria Thereza Candido Gomes de. Em busca da teoria: políticas de assistência pública. 2º ed. São Paulo. Cortez. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro,

1998.

MERQUIOR, José Guilherme. O liberalismo antigo e moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira,

1991.

MOURA, Abdias. As sociedades no Planeta Terra. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

NOVAES, Regina Reyes. “Contra o medo e a indiferença: os novos sentidos da Solidariedade”.

In: Democracia viva nº 1, 1997.

NUNES, A. J. Avelãs, O Keynesianismo e a contra-revolução monetária. Coimbra: boletim de Ciências Econômicas, 1991.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de

Janeiro: Zahar, Brasília: ENAP, 1997.

PARIJS, Philippe Van. O que é sociedade justa? Introdução à prática da filosofia política. São Paulo: Ática, 1997.

PIERUCCI, Antônio Flávio e PRANDI, Reginaldo. A realidade Social das Religiões no Brasil.

São Paulo: Universidade de São Paulo/Editora Hucitec. Editora Civilização Brasileira, 1996.

RAWLS, John. Uma teoria de justiça. Brasília: Ed. Unb, 1981.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

ROCHA, Sônia. Governabilidade e pobreza o desafio dos números. In: VALADARES, Lícia e

COELHO, Magda P. (orgs). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro:

civilização brasileira, 1995. ROQUE, Atila P. “ONGs, cidadania e globalização: notas para uma discussão” . In: Democracia Viva n 4, 1998. SCHERER-WARREN, Ilse. Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

SCHIMITTER, Philippe. Interest Conflict and Change in Brasil. Stanford: Stanford University, 1971. SILVA, Maria Ozanira da. Origem e desenvolvimento do welfare state brasileiro. Revista de políticas públicas, São Luís, Vol. 1, p. 77-104, jul / dez., 1995.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. A democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987. WEFFORT, Francisco Os clássicos da política. Vols 1e 2. São Paulo: Ática, 1991. \_\_\_\_\_ “Novas Democracias. Que Democracias?”. In: Lua Nova, nº 27. 1992.

ZAIDAN, Michael. 1999. O fim do Nordeste e outros ensaios. Recife. Editora Universitária.

#### **DOCUMENTOS CONSULTADOS**

#### **DOCUMENTOS DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA**

Agenda básica: recursos conveniados e contratados em 1997.

Agenda básica: recursos repassados e aplicados em 1997.

Avaliação dos programas da agenda Básica da Comunidade Solidária 1995, 1996 e 1997.

Cadernos Comunidade Solidária V. 1 – A reforma agrária no Brasil – Brasília: IPEA,SET.

1996.

\_\_\_\_\_ V. 2 – Segurança alimentar e nutricional no Brasil – Brasília:

IPEA, nov. 1996.

\_\_\_\_\_ V. 3 – Criança e adolescente – Brasília – IPEA jun. 1997.

\_\_\_\_\_ V. 4 – Alternativas de ocupação e renda – Brasília: IPEA,

out.

1997.

\_\_\_\_\_ V. 5 – Marco legal do terceiro setor – Brasília: IPEA, Jan. 1998.

\_\_\_\_\_ V. 6 – Desenvolvimento local integrado e sustentável – Brasília:

IPEA. Jun. 1998.

Caderno do MARE. Organização social. 4ª ed. Revisada. Brasília, 1998.

Conselho do Comunidade Solidária. Moção sobre o crédito popular. Brasília, dezembro de 1998.

Conselho do Comunidade Solidária – relatório de atividades 1995-1996 / Programa Comunidade

Solidária – Brasília, 1997.

Conselho do Comunidade Solidária. Três anos. Brasília, 1998.

Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza. Brasília, 1995.

Interlocução política do Conselho do Comunidade Solidária: balanço da implantação das propos-  
tas aprovadas. Brasília, nov de 1998.

Manual de orientação às prefeituras municipais – Brasília: Programa Comunidade Solidária -  
Secretaria-Executiva, 1997.

Mapa da fome: indicadores sobre a indigência no Brasil. IPEA, 1993.

Programa de Combate a Fome e à Pobreza: a comunidade solidária. Brasília, 1995. IPEA /  
SECRETARIA EXECUTIVA DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Um relato das ações do  
governo em 1996. Brasília, fev. de 1997.

Relatório Final: políticas sociais compensatórias. SUDENE, Fev. de 1995.

## **DOCUMENTOS SOBRE O COMUNIDADE SOLIDÁRIA PESQUISADOS PELA INTERNET**

A proposta do Comunidade Solidária.

BERNARDO, Paulo. Avaliação do Programa Comunidade Solidária

BURLANDY, Lucienne e MENDONÇA, Maria Helena M. Balanço das ações do  
Comunidade

Comunidade Solidária: todos por todos.

Comunidade Solidária: três anos de trabalho.

Comunidade Solidária Lei orçamentária da União, 1998. Ministério do Planejamento.

CORREA, Cristiani e MENDONÇA, Maria Helena. O salário no combate a pobreza. ENSP /  
FIOCRUZ, 1998.

Organizações Sociais. Lei. Nº 9.637. 15/05/1998.

Solidária no âmbito dos programas ligados ao Ministério da Saúde. ENSP / FIOCRUZ, 1998.

## **OUTRAS FONTES DE PESQUISA UTILIZADAS**

Diário Oficial da União. Brasília, 13/01/1995.

Jornal Folha de São Paulo, 11/03/1997.

Jornal Folha de São Paulo, 09/05/1997.

Jornal Folha de São Paulo, 16/12/1997.

Jornal Folha de São Paulo, 15/12/1998.

Jornal O Globo, 25/07/1998.

Jornal O Estado de São Paulo, 26/07/1998.

Jornal de Brasília, 15/12/1998.

Jornal O Povo, 14/09/1998.

Jornal O Povo, 15/09/1998.

Jornal O Povo, 11/12/1998.

Jornal Diário do nordeste, 11/12/1998.

Revista Veja. Ano 31, Nº, 35, 02/09/1998.

Revista Veja. Ano 31, Nº, 37, 16/09/1998.

Revista Veja. Ano 31, Nº, 45, 11/11/1998.

## **ANEXOS**

### **LISTA DE ANEXOS**

#### **DOCUMENTOS ANALISADOS**

#### **ANEXO -1**

Dados sobre Assistência Social (Estatísticas da Previdência Social)

**ANEXO -2**

Dados sobre Transferência de Recursos – Tesouro Nacional

**ANEXO -3**

Latino Barômetro – Pesquisa sobre confiança na Democracia

**ANEXO -4**

Mapa da Fome de Pernambuco

**ANEXO -5**

Pesquisa sobre indicadores sócio-econômicos – Proporção de Pobres – DATASUS

**ANEXO -6**

Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa -Pernambuco -exemplos

**ANEXO -1**

Dados sobre Assistência Social (Estatísticas da Previdência Social)

## CAPÍTULO 47 – ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 47.2 - Quantidade de famílias atendidas nos serviços, projetos e programas assistenciais, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 1999/2001

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Anos	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS ATENDIDAS NOS SERVIÇOS, PROJETOS E PROGRAMAS ASSISTENCIAIS								
		Serviços Assistenciais			Entretimento & Pobreza (1)	Eradicação do Trabalho Infantil	Benefícios de Prestação Continuada	Ass. Integral à Criança e ao Adolescente		
		Criança	Idoso	Deficiente				BCC (2)	Abrigo	Sentinela
BRASIL	1999	1.434.700	265.352	120.418	15.483	145.864	1.032.563	202.330	18.929	-
	2000	1.620.831	290.532	128.823	36.290	394.969	1.209.927	-	24.154	-
	2001	1.608.746	301.611	140.336	473.853	749.353	1.339.119	-	94.563	18.310
NORTE	1999	199.503	21.635	5.593	1.506	3.602	94.301	18.758	1.646	-
	2000	201.538	22.228	5.858	-	30.598	111.854	-	1.646	-
	2001	203.039	22.928	6.507	-	62.215	125.979	-	18.892	9.570
Rorônia	1999	20.479	3.571	898	30	263	8.093	1.710	485	-
	2000	28.479	3.571	898	-	3.507	9.809	-	485	-
	2001	28.622	3.718	957	-	11.756	11.003	-	5.830	300
Acre	1999	3.555	150	236	31	-	4.835	1.064	70	-
	2000	3.873	160	259	-	4.427	5.468	-	70	-
	2001	4.073	156	300	-	10.038	6.345	-	240	50
Amazonas	1999	19.355	1.745	908	46	-	19.888	5.140	345	-
	2000	20.108	2.088	1.093	-	2.671	24.670	-	345	-
	2001	20.075	2.147	1.230	-	6.368	26.181	-	3.640	7.890
Roraima	1999	8.104	596	553	12	-	1.307	510	602	-
	2000	8.118	596	553	-	5.079	1.700	-	602	-
	2001	8.133	661	707	-	7.339	2.035	-	7.224	50
Pará	1999	129.290	12.816	1.722	155	3.336	48.012	5.538	66	-
	2000	129.290	12.816	1.722	-	11.994	55.901	-	66	-
	2001	130.423	12.901	1.954	-	19.754	61.388	-	816	450
Amapá	1999	1.883	871	602	95	-	4.277	1.110	76	-
	2000	2.227	936	602	-	1.630	5.216	-	76	-
	2001	2.498	945	626	-	2.340	5.387	-	912	150
Tocantins	1999	8.837	1.886	676	1.137	-	7.469	3.676	-	-
	2000	9.443	2.061	733	-	3.290	8.890	-	-	-
	2001	9.215	2.290	734	-	4.620	11.540	-	-	480
NORDESTE	1999	569.699	86.940	17.191	10.235	130.940	441.465	67.642	8.244	-
	2000	612.643	92.044	22.011	-	278.532	498.489	-	8.244	-
	2001	615.970	98.798	20.452	-	460.304	536.934	-	39.216	3.740
Maranhão	1999	90.893	8.560	193	47	4.817	41.223	5.893	873	-
	2000	97.752	9.896	322	-	20.240	49.495	-	873	-
	2001	98.035	9.894	304	-	58.747	60.422	-	350	100
Piauí	1999	72.565	6.579	1.852	85	-	20.588	5.570	15	-
	2000	73.587	6.968	2.362	-	6.807	23.336	-	15	-
	2001	71.825	11.498	2.235	-	16.498	22.340	-	180	300
Ceará	1999	147.673	16.619	2.050	70	-	69.563	21.275	1.274	-
	2000	164.418	16.877	2.210	-	2.142	75.490	-	1.274	-
	2001	159.838	19.965	2.486	-	9.465	79.307	-	15.235	480
Rio Grande do Norte	1999	77.567	21.834	2.452	134	3.800	21.758	2.283	582	-
	2000	77.567	21.834	2.452	-	15.937	23.431	-	582	-
	2001	78.980	22.343	2.589	-	39.337	24.902	-	3.216	550
Paraíba	1999	17.795	2.784	1.142	197	3.000	30.705	3.236	346	-
	2000	21.153	3.335	4.516	-	16.711	35.451	-	346	-
	2001	22.490	3.985	1.207	-	18.511	38.490	-	1.590	350
Pernambuco	1999	47.312	12.789	4.786	116	73.126	95.193	6.665	758	-
	2000	54.259	13.276	4.841	-	100.399	105.520	-	758	-
	2001	57.894	16.359	5.036	-	120.207	113.597	-	5.450	1.050

2001 16.748 2.697 646 23.194 26.407 - 1.200 550

**CAPÍTULO 47 – ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**47.2 - Quantidade de famílias atendidas nos serviços, projetos e programas assistenciais, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 1999/2001**

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Anos	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS ATENDIDAS NOS SERVIÇOS, PROJETOS E PROGRAMAS ASSISTENCIAIS									
		Serviços Assistenciais			Entretimento à Pobreza (1)	Eradicação do Trabalho Infantil	Benefícios de Prestação Continuada	Ass. Integral à Criança e ao Adolescente			
		Criança	Idoso	Deficiente				BCC (2)	Abriço	Sentinelas	Ag
Bahia	1999	73.746	8.345	3.697	491	33.260	128.969	5.838	3.229	-	-
	2000	86.983	10.333	4.254	-	75.475	146.959	-	3.229	-	-
	2001	80.521	7.533	4.796	-	134.335	154.667	-	11.112	200	-
Pernambuco	1999	25.933	4.574	437	9.006	9.200	13.595	6.807	554	-	-
	2000	30.086	4.690	538	-	23.100	15.351	-	554	-	-
	2001	29.639	4.684	651	-	38.010	16.472	-	900	60	-
SUDESTE	1999	294.960	20.015	50.272	1.417	4.800	322.579	70.617	4.328	-	-
	2000	423.667	37.160	53.294	-	23.147	387.071	-	8.583	-	-
	2001	350.116	25.562	62.739	-	83.381	439.228	-	21.627	1.900	-
Minas Gerais	1999	151.875	10.793	22.565	370	-	136.843	36.395	1.719	-	-
	2000	151.875	10.769	22.585	-	5.984	153.650	-	1.719	-	-
	2001	151.686	10.681	22.901	-	28.352	168.379	-	12.066	330	-
Espírito Santo	1999	41.379	4.020	4.278	20	50	17.330	8.035	70	-	-
	2000	41.379	4.020	4.278	-	2.220	20.605	-	70	-	-
	2001	46.271	5.964	4.726	-	7.220	23.642	-	160	480	-
Rio de Janeiro	1999	34.241	3.371	12.000	523	4.450	37.560	6.017	1.250	-	-
	2000	34.241	3.371	12.030	-	8.263	51.137	-	1.250	-	-
	2001	34.958	4.194	13.246	-	16.536	61.227	-	2.706	330	-
São Paulo	1999	57.485	1.831	10.479	504	300	130.846	19.370	1.289	-	-
	2000	196.172	18.976	13.501	-	6.680	161.679	-	6.524	-	-
	2001	117.201	4.723	21.666	-	28.271	185.960	-	6.585	760	-
SUL	1999	290.629	103.054	38.308	1.347	1.050	87.257	28.212	3.874	-	-
	2000	290.629	103.004	38.308	-	18.728	106.234	-	3.864	-	-
	2001	341.327	117.410	41.785	-	40.376	121.010	-	8.704	1.400	-
Paraná	1999	106.599	35.469	14.563	633	-	43.231	7.665	1.195	-	-
	2000	106.599	35.469	14.563	-	10.842	52.563	-	1.195	-	-
	2001	106.927	36.832	15.975	-	27.563	60.657	-	3.814	1.100	-
Santa Catarina	1999	106.842	47.189	8.754	245	1.060	8.718	7.797	706	-	-
	2000	106.842	47.189	8.754	-	6.889	10.720	-	656	-	-
	2001	102.050	56.762	9.962	-	10.358	12.085	-	480	250	-
Rio Grande do Sul	1999	67.158	20.346	14.991	260	-	35.310	12.750	1.983	-	-
	2000	67.158	20.346	14.991	-	1.300	42.951	-	1.983	-	-
	2001	70.350	23.796	15.846	-	2.057	48.268	-	4.410	50	-
CENTRO-OESTE	1999	99.909	34.058	9.054	978	5.472	85.961	17.101	1.837	-	-
	2000	102.354	36.096	9.352	-	43.964	106.279	-	1.837	-	-
	2001	98.294	36.313	8.853	-	103.077	116.068	-	6.164	1.700	-
Mato Grosso do Sul	1999	26.139	8.076	2.278	80	5.472	16.108	1.973	583	-	-
	2000	26.139	8.076	2.278	-	20.141	19.688	-	583	-	-
	2001	27.678	6.540	2.610	-	25.690	22.204	-	1.104	600	-
Mato Grosso	1999	38.779	12.422	1.238	645	-	24.142	5.188	864	-	-
	2000	38.779	12.422	1.238	-	9.367	29.463	-	864	-	-
	2001	38.265	13.039	1.893	-	11.128	32.943	-	2.820	350	-
Goiás	1999	26.790	12.538	4.698	196	-	32.975	6.598	380	-	-
	2000	26.790	12.588	4.668	-	13.387	38.733	-	380	-	-
	2001	26.736	13.724	3.575	-	64.087	48.455	-	2.240	750	-
Distrito Federal	1999	6.241	1.020	650	57	-	13.738	3.342	-	-	-
	2000	8.888	3.008	1.148	-	1.049	16.395	-	-	-	-
	2001	5.413	710	775	-	2.172	12.466	-	-	-	-

## **ANEXO -2**

Dados sobre Transferência de Recursos – Tesouro Nacional

## ESTADOS E MUNICÍPIOS

Estados

UF: PE

Ano: 2000

Mês	FPE	IOF	IPI-EXP	FUNDEF	LC 87/96	LC 87/96-1579	Total
01	72.556.268,25	0,00	732.081,49	21.492.850,68	0,00	0,00	94.781.200,42
02	68.824.158,86	0,00	856.958,25	19.878.247,71	0,00	0,00	89.559.364,82
03	74.973.810,74	0,00	724.911,74	22.123.947,01	0,00	0,00	97.822.669,49
04	77.763.901,61	0,00	891.321,10	19.621.632,43	0,00	0,00	98.276.855,14
05	74.379.964,40	0,00	833.600,45	21.613.019,59	0,00	0,00	96.826.584,44
06	60.331.999,67	0,00	892.845,36	17.870.163,68	0,00	0,00	79.095.008,71
07	57.398.961,02	0,00	848.372,06	17.506.533,55	0,00	0,00	75.753.866,63
08	63.997.127,50	0,00	927.729,63	20.175.768,30	8.203.880,29	0,00	93.304.505,72
09	64.530.377,74	0,00	927.722,32	20.268.614,71	8.728.952,26	0,00	94.455.667,03
10	68.228.612,69	0,00	999.783,32	19.674.325,48	7.319.203,29	0,00	96.221.924,78
11	74.054.194,81	0,00	1.035.318,08	23.503.802,80	5.489.402,47	0,00	104.082.718,16
12	83.574.626,39	0,00	1.045.532,46	23.505.867,68	3.659.601,65	0,00	111.785.628,18
	840.614.005,00	0,00	10.716.174,00	247.234.775,00	33.401.039,00	0,00	1.131.965.993,00

ÓRGÃOS SUPERIORES TRANSFERIDORES A MUNICÍPIOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO  
ACUMULADO / 2000

Valores Concretos em milhares de Reais

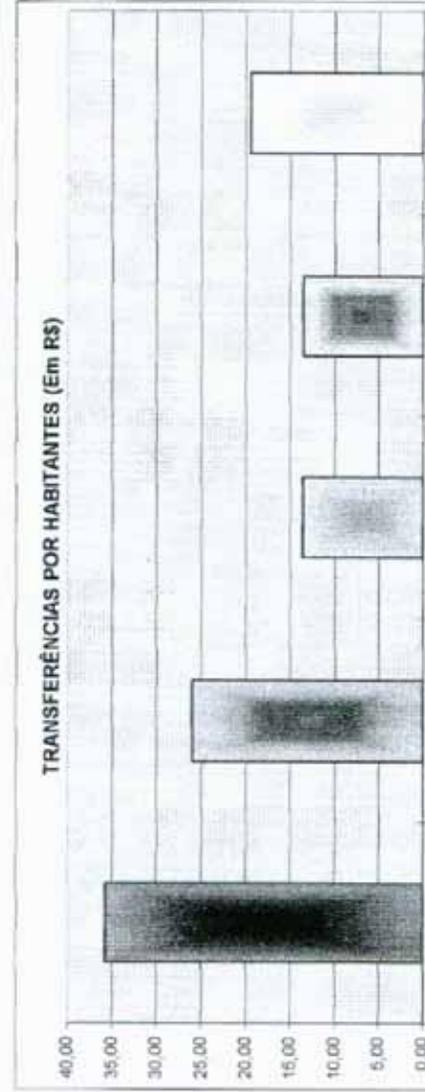
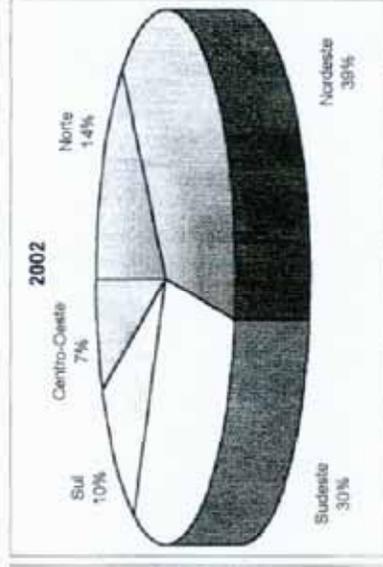
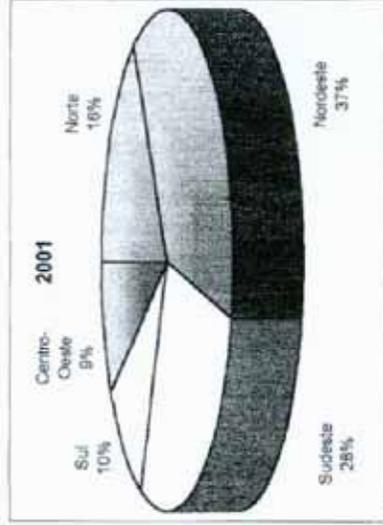
UNIDADE DA FEDERAÇÃO	VALORES CONCRETOS EM MILHARES DE REAIS													TOTAL	
	PRES.	MAA	MC	MD	MEC	MIN	NL	MPAS	MDA	MDIC	MET	MMA	MPO		MT
ACRE	-	-	510	-	3.647	9.687	-	776	-	1.600	-	596	-	-	14.015
ALAGOAS	4.316	-	301	-	29.156	14.488	64	5.238	659	776	50	805	-	-	55.842
AMAPÁ	-	-	-	232	1.083	1.336	-	740	-	2.908	95	1.343	-	-	9.321
AMAPÁ	75	-	300	791	21.567	2.450	10	5.403	130	10.470	240	445	-	-	41.971
BAHIA	5.919	-	1.437	-	137.295	13.955	80	16.051	2.573	-	2.055	4.235	-	630	188.811
CEARÁ	-	-	1.222	-	64.624	8.626	-	19.473	000	2.336	3.192	1.654	-	8.341	101.660
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
ESPÍRITO SANTO	101	150	444	-	25.347	1.000	-	9.028	1.239	-	-	1.944	-	-	38.251
GOIÁS	11.689	646	222	-	21.205	17.441	160	8.296	1.650	-	1.224	2.121	-	-	64.653
MARANHÃO	150	-	769	-	60.250	2.667	-	12.318	1.250	-	1.380	10.806	-	543	90.088
MATO GROSSO	1.470	-	1.040	-	16.603	11.268	100	10.286	8.237	-	701	2.822	-	8.562	57.290
MATO GROSSO DO SUL	3.970	80	631	-	10.458	2.217	-	13.688	160	-	840	303	-	8.298	40.308
MINAS GERAIS	1.505	1.436	2.241	-	100.603	27.537	413	44.048	3.003	-	4.698	3.041	-	5.275	194.502
PARÁ	-	-	863.89	149	58.346	16.035	86	16.720	2191	-	-	2.040	100	2.560	89.003
PARAIBA	845	39	266	-	32.907	23.808	-	7.346	3.615	-	6.419	1.131	-	-	75.774
PARANÁ	1.644	1.450	3.008	-	46.736	2.753	64	34.233	3.630	220	5.918	912	-	1.137	101.205
FERNAMBUCO	168	343	728	-	61.151	12.771	136	31.853	-	-	560	1.530	-	609	108.831
PAULISTA	407	-	237	-	22.619	6.640	-	9.931	1.312	-	520	1.962	-	-	38.688
RIO DE JANEIRO	18	-	985	-	52.386	1.819	81	23.403	900	-	463	4.279	-	-	84.061
RIO GRANDE DO NORTE	20	-	316	-	21.001	24.365	-	9.905	1.656	-	1.120	1.084	-	-	60.225
RIO GRANDE DO SUL	14	2.649	1.717	-	47.643	2.838	36	26.550	5.450	-	2.382	827	-	-	80.138
RORONOMA	448	-	183	1.889	6.387	7.743	89	4.970	8.423	7.420	920	266	-	1.305	38.239
RORONOMA	3.229	157	100	-	36.860	7.505	209	4.001	1.800	3.971	-	-	-	2.597	50.731
SANTA CATARINA	3.479	2.607	566	-	192.368	3.185	-	24.722	5.906	1.137	3.693	1.700	-	300	77.045
SÃO PAULO	4.656	1.154	1.696	-	192.368	3.185	158	38.222	4.340	1.137	3.600	1.104	-	2.950	215.378
SERGIPE	3.680	-	210	-	14.626	2.730	-	8.598	2.846	-	480	207	-	-	32.038

## TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA AS REGIÕES GEOGRÁFICAS

Valores Correntes em R\$ mil Em R\$ 1,00

REGIÕES BRASILEIRAS	2001		2002		% REALIZADO (2002/2001)
	ACUMULADO	OUTUBRO	ACUMULADO	TRANSF. POR HAB.	
Norte	904.093	115.190	461.476	35,72	51,04
Nordeste	2.077.317	187.339	1.238.554	25,98	59,62
Sudeste	1.537.374	139.062	981.356	13,58	63,83
Sul	541.767	52.255	339.480	13,54	62,66
Centro-Oeste	495.277	35.202	225.558	19,43	45,54
<b>TOTAL</b>	<b>5.555.828</b>	<b>529.048</b>	<b>3.246.424</b>	<b>19,15</b>	<b>58,43</b>

Fonte: SIAFI Gerencial

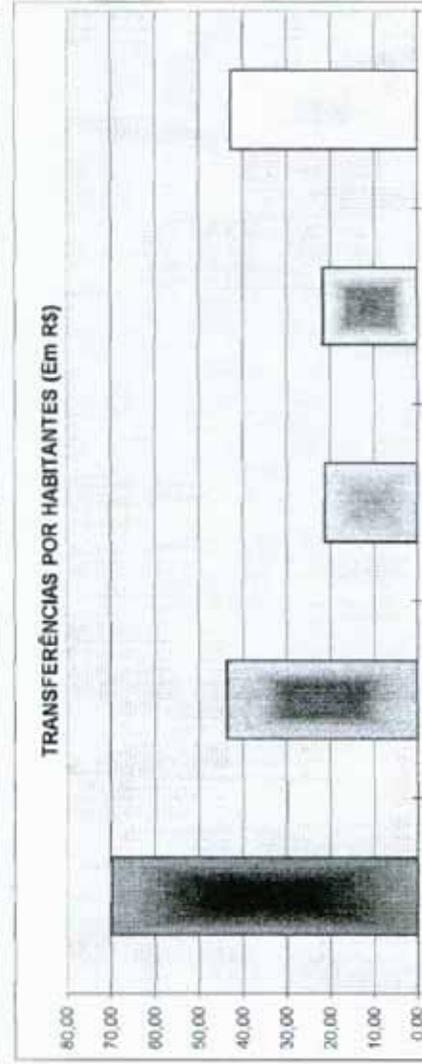
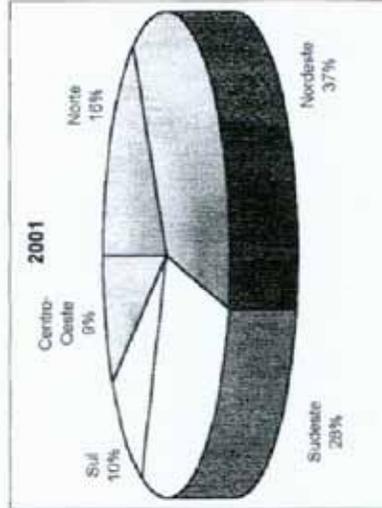
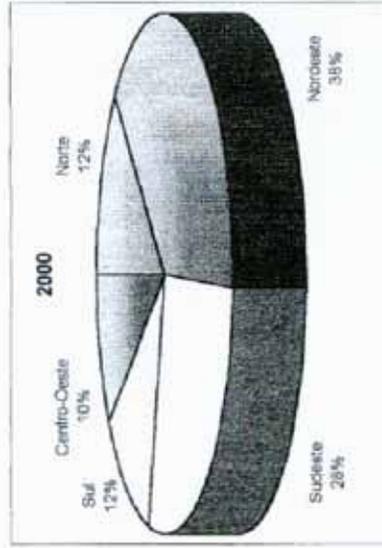


### TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA AS REGIÕES GEOGRÁFICAS

Valores Correntes em R\$ mil Em R\$ 1,00

REGIÕES BRASILEIRAS	2000		2001		% REALIZADO (2001/2000)
	ACUMULADO	DEZEMBRO	ACUMULADO	TRANSF. POR HAB.	
Norte	555.243	423.414	904.063	69,98	162,83
Nordeste	1.813.566	619.194	2.077.317	43,57	114,54
Sudeste	1.304.633	330.386	1.537.374	21,27	117,84
Sul	537.814	103.714	541.767	21,61	100,77
Centro-Oeste	450.364	141.999	495.277	42,65	109,97
<b>TOTAL</b>	<b>4.661.419</b>	<b>1.618.707</b>	<b>5.555.828</b>	<b>32,77</b>	<b>119,19</b>

Fonte: SIAFI Geralnival

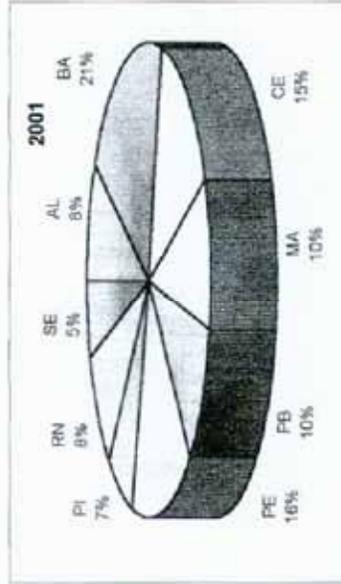
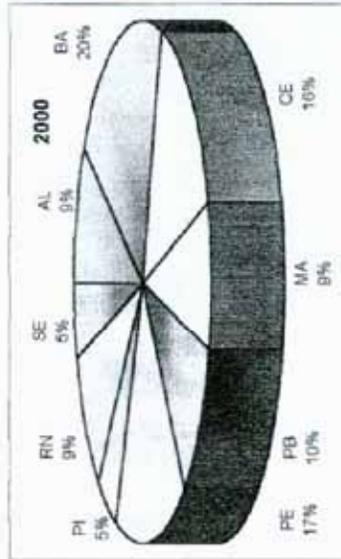


## REGIÃO NORDESTE

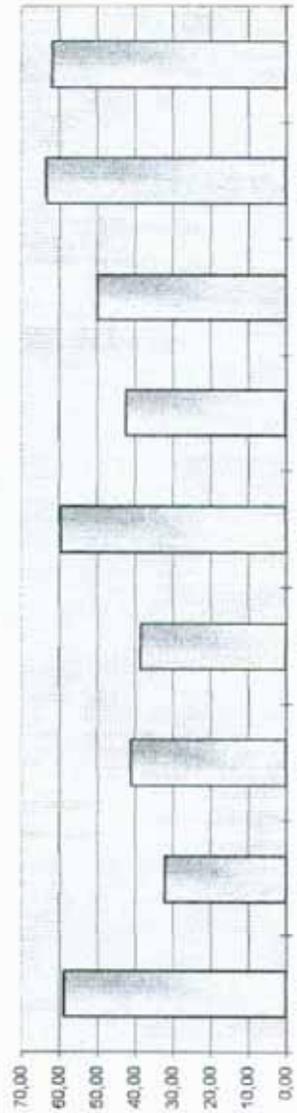
Valores Correntes em R\$ mil      Em R\$ 1.00

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	2000		2001		% REALIZADO (2001/2000)
	ACUMULADO	DEZEMBRO	ACUMULADO	TRANSF. POR HAB.	
ALAGOAS	156.998	50.516	165.723	58,81	105,56
BAHIA	378.414	90.744	420.774	32,20	111,19
CEARA	283.094	110.282	305.043	41,13	107,75
MARANHÃO	163.481	78.986	217.591	38,59	133,10
PARAIBA	186.482	60.929	204.830	59,60	109,84
PERNAMBUCO	306.614	104.179	335.428	42,40	109,40
PIAUÍ	87.307	34.101	141.934	49,96	162,57
RIO GRANDE DO NORTE	166.576	45.158	175.649	63,39	105,45
SERGIPE	84.601	44.298	110.343	62,01	130,43
<b>TOTAL</b>	<b>1.813.566</b>	<b>619.194</b>	<b>2.077.317</b>	<b>43,57</b>	<b>114,54</b>

Fonte: SIAFI Gerencial



**TRANSFERÊNCIAS POR HABITANTE (EM R\$)**



ESTADOS CONTEMPLADOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Valores Correntes em R\$ mil

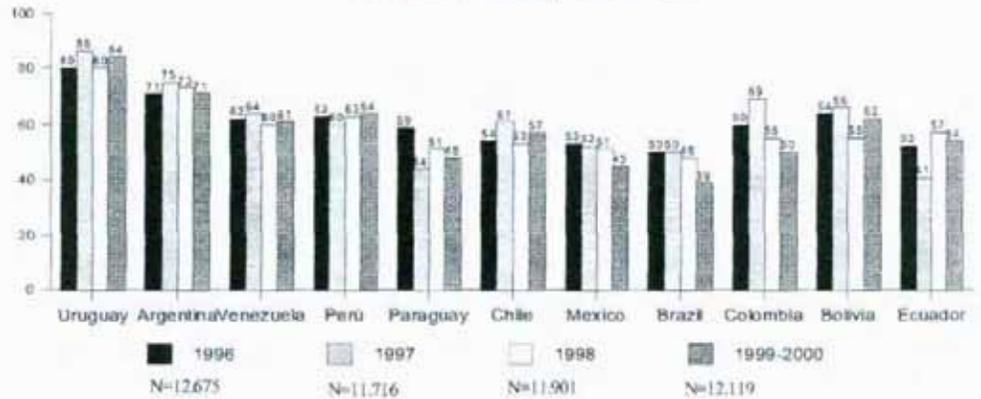
UNIDADE DA FEDERAÇÃO	2000		2001		VARIACÃO VERTICAL (%)	% REALIZADO (2001/2000)
	ACUMULADO	DEZEMBRO	ACUMULADO	DEZEMBRO		
REGIÃO NORTE	306.033	318.044	642.900	17,92	210,78	
ACRE	36.986	30.498	84.983	2,37	229,77	
AMAZONAS	42.644	22.940	52.219	1,46	122,45	
AMAPA	11.337	11.049	33.976	0,95	299,69	
PARA	75.609	32.333	144.519	4,03	191,14	
RONDÔNIA	22.059	46.853	71.717	2,00	325,11	
RORAIMA	34.465	22.266	46.734	1,36	141,32	
TOCANTINS	81.912	152.085	206.753	5,76	252,41	
REGIÃO NORDESTE	1.060.511	414.263	1.363.159	37,72	127,59	
ALAGOAS	101.157	35.078	116.503	3,25	115,17	
BAHIA	191.603	53.802	266.100	7,42	138,88	
CEARA	181.444	84.602	193.944	5,41	106,89	
MARANHÃO	73.393	45.993	113.211	3,16	154,25	
PARAIBA	110.708	33.222	134.094	3,74	121,12	
PERNAMBUCO	190.682	79.288	227.251	6,34	115,54	
PIAUÍ	47.619	17.217	94.934	2,65	199,36	
RIO GRANDE DO NORTE	106.341	30.646	127.190	3,55	119,61	
SERGIPE	51.565	34.423	79.932	2,23	155,01	
REGIÃO SUDESTE	781.323	189.553	1.002.663	27,95	128,33	
ESPIRITO SANTO	50.062	3.089	36.860	1,08	77,62	
MINAS GERAIS	185.371	67.521	275.723	7,69	148,74	
RIO DE JANEIRO	101.716	15.223	114.038	3,18	112,11	
SÃO PAULO	444.172	102.721	574.042	16,00	129,24	
REGIÃO SUL	289.209	34.973	287.333	8,01	106,73	
PARANA	98.618	14.481	107.146	2,99	108,65	
RIO GRANDE DO SUL	73.007	5.612	77.606	2,16	106,30	
SANTA CATARINA	97.583	14.881	102.581	2,66	105,12	
REGIÃO CENTRO-OESTE	288.113	73.846	301.069	8,39	104,50	
DISTRITO FEDERAL	83.205	14.962	51.280	1,43	61,63	
GOIÁS	99.978	17.309	104.397	2,91	104,42	
MATO GROSSO DO SUL	47.537	10.877	50.790	1,42	106,84	
MATO GROSSO	57.393	30.697	94.602	2,64	164,93	
<b>TOTAL</b>	<b>2.704.188</b>	<b>1.029.660</b>	<b>3.587.123</b>	<b>100,00</b>	<b>132,66</b>	

## **ANEXO -3**

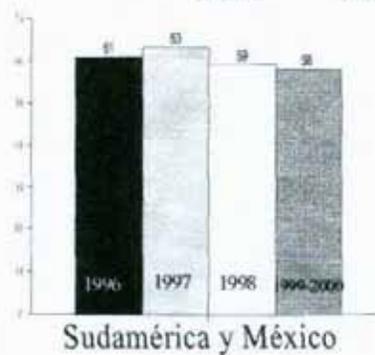
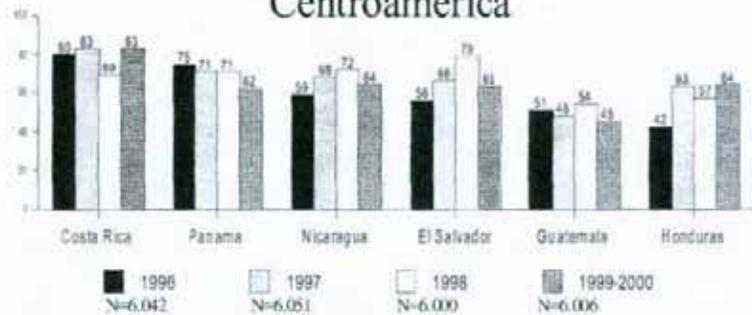
Latino Barômetro – Pesquisa sobre confiança na Democracia

# Democracia es preferible

## Sudamérica y México



## Centroamérica

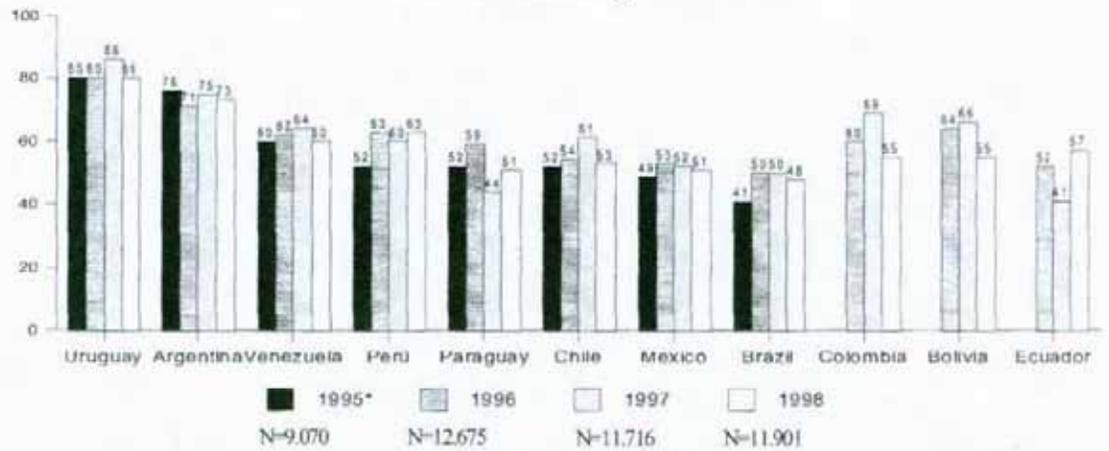


Fuente: Latinobarómetro  
1996-2000

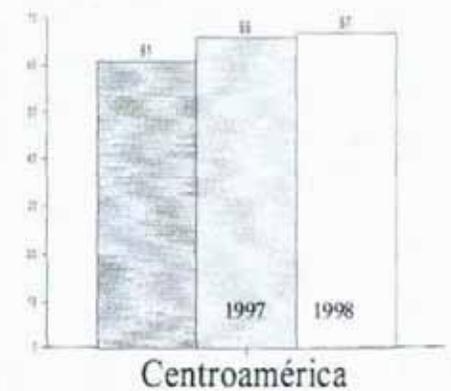
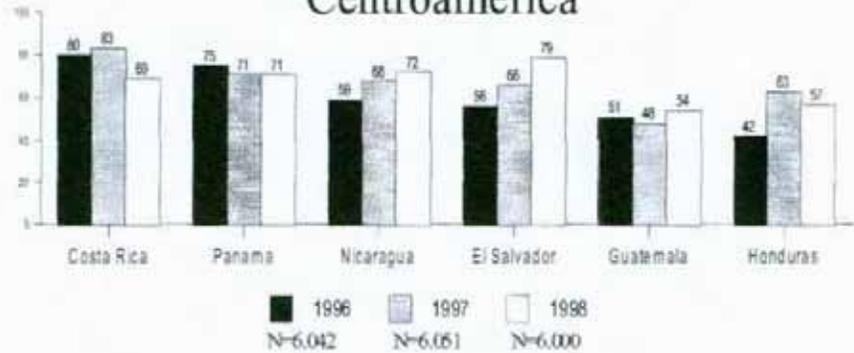
P. ¿Cuál de las siguientes frases está 'Un poco de acuerdo'? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a una democracia. A la gente como usted, en el mundo es régimen democrático que otro no democrático.  
Aquí sólo 'La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno'.

# Democracia es preferible

## Sudamérica y México



## Centroamérica



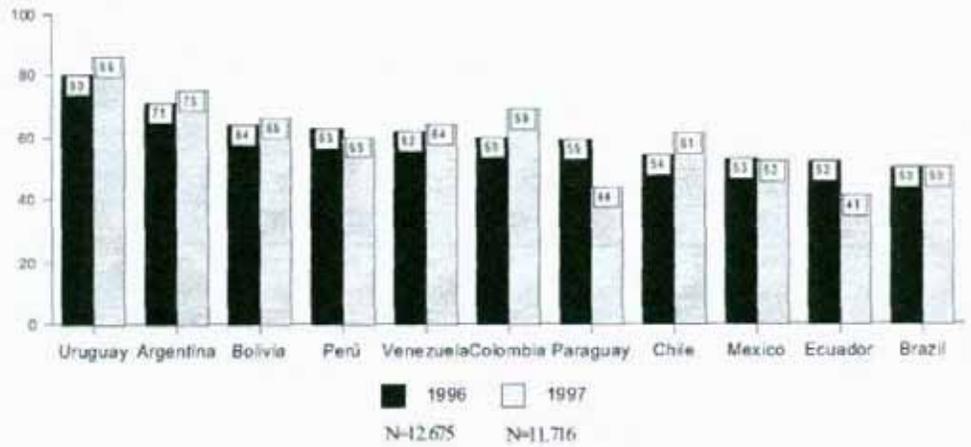
P. ¿Con cuál de los siguientes ítems está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A lo largo de los años, los países han experimentado cambios de régimen democrático que uno no democrático.

Aquí sólo "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".  
 \* En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

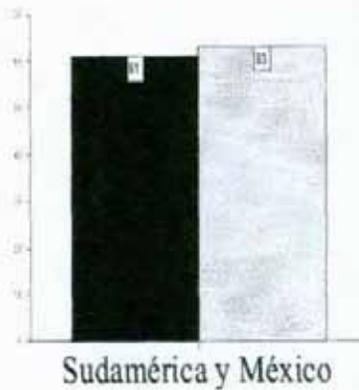
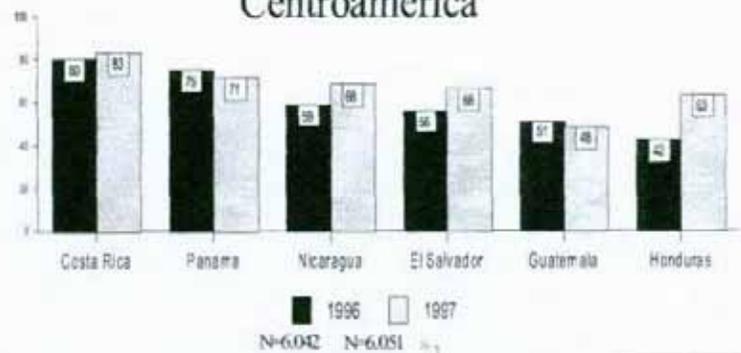
Fuente: Latinobarómetro  
 1995- 1998

# Democracia es preferible

## Sudamérica y México



## Centroamérica

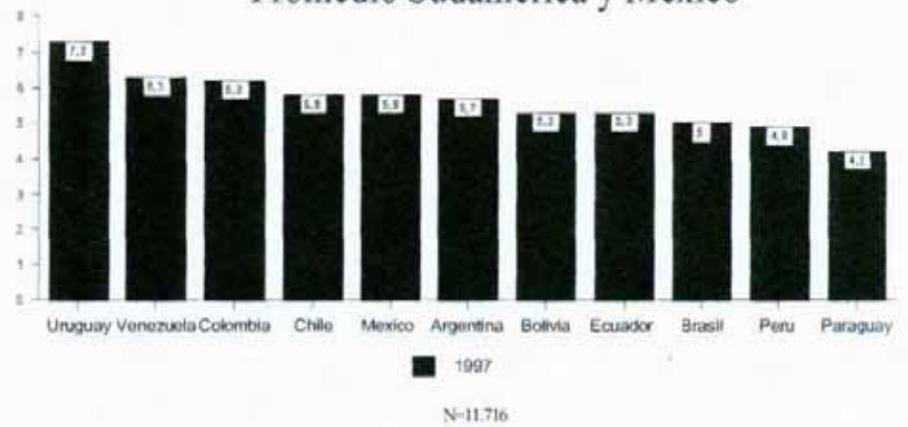


F. ¿Con cuál de las siguientes frases está "de más de acuerdo"? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, el gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A lo mejor con o sin, con o sin la intención de seguir un sistema democrático que no es democrático. Aquí está "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".

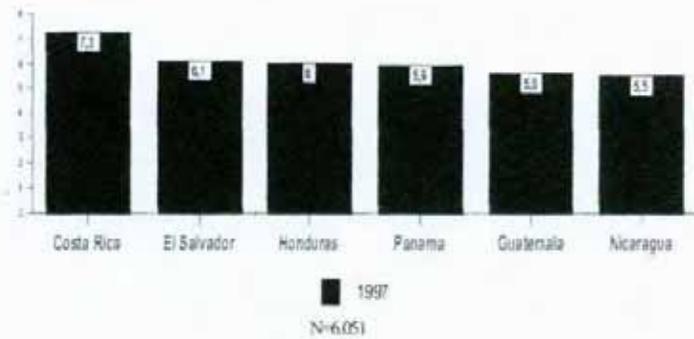
Fuente: Latinobarómetro 1996-1997.

# Escala de la democracia

## Promedio Sudamérica y México



## Promedio Centroamérica



7. Con la escala sujeta de 1 a 10, le pedimos evaluar cuán democrático es (país). El "1" quiere decir que (país) no es democrático y el "10" quiere decir que (país) es totalmente democrático. (Dístele puntaje (1 ó 10) a (país).)  
A (país) le es presente el presidente.

Fuente: Latinobarómetro 1997.

# Quién tiene más poder

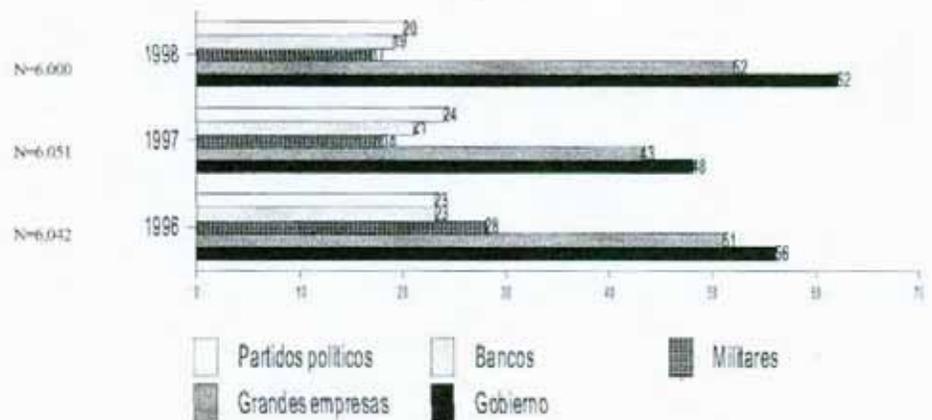
## Sudamérica y México

### Totales



## Centroamérica

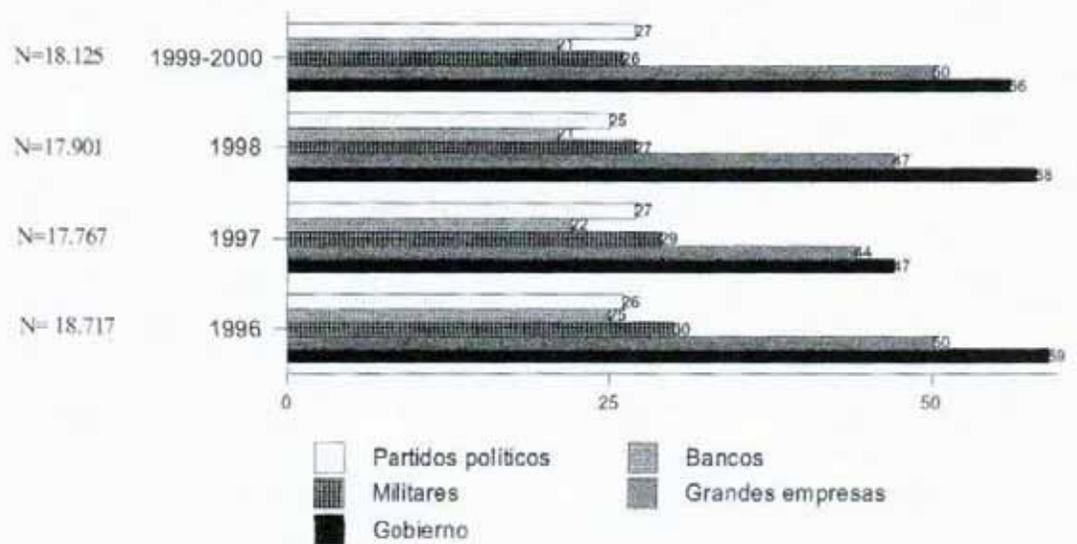
### Totales



9. ¿Quién cree Ud que tiene más poder? Las grandes empresas, los militares, los sindicatos, las empresas multinacionales, los bancos, los partidos políticos, las empresas financieras, el gobierno, el parlamento.  
 Fuente: solo los datos de "Gobierno", "Las Grandes Empresas", "Militares", "Partidos Políticos" y "Sindicatos".  
 \* En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

# Quién tiene más poder

## Totales América Latina



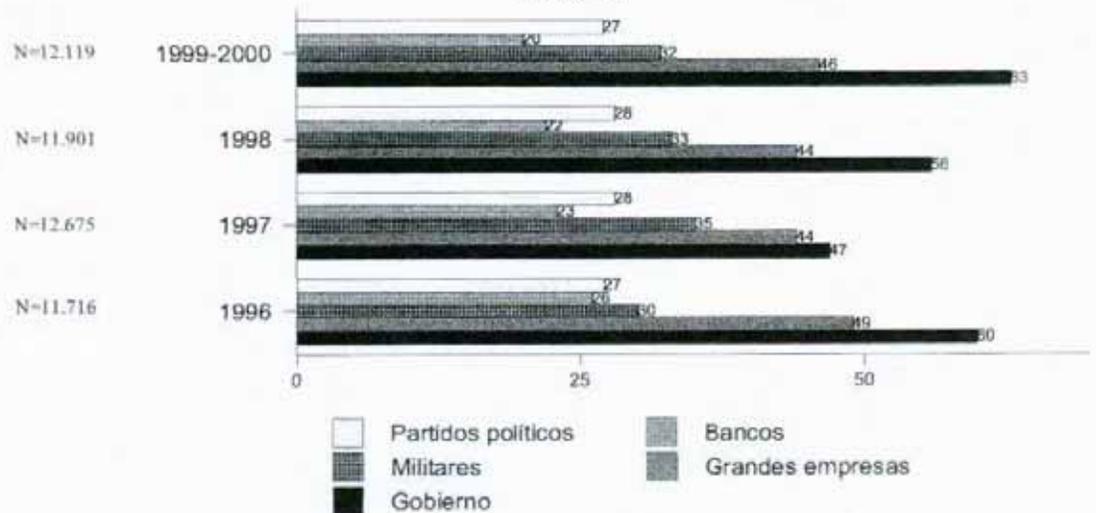
P. 1. ¿Quién cree Ud. que tiene el poder? Las grandes empresas, los militares, los sindicatos, las empresas medianas, los bancos, los partidos políticos, las empresas y organizaciones del gobierno, el parlamento.  
Aquí sólo seales de "Gobierno", "Las Grandes Empresas", "Militares", "Partidos Políticos" y "Gobierno".

Fuente: Latinobarómetro  
1996 - 2000

# Quién tiene más poder

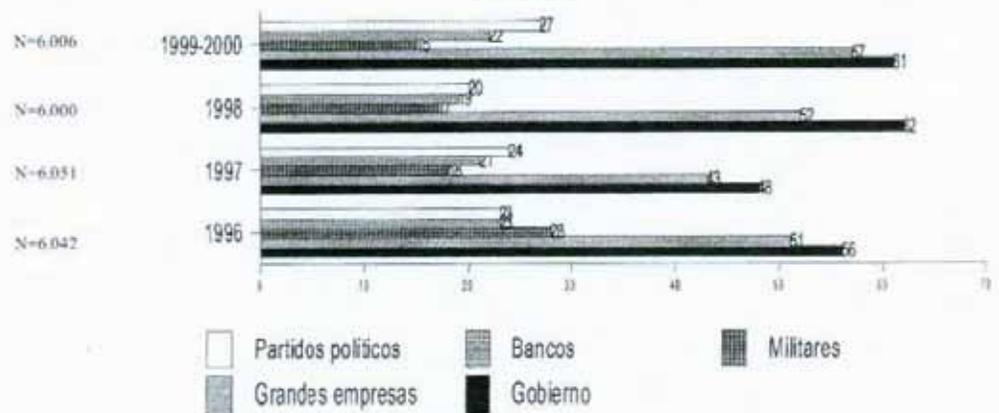
## Sudamérica y México

### Totales



## Centroamérica

### Totales

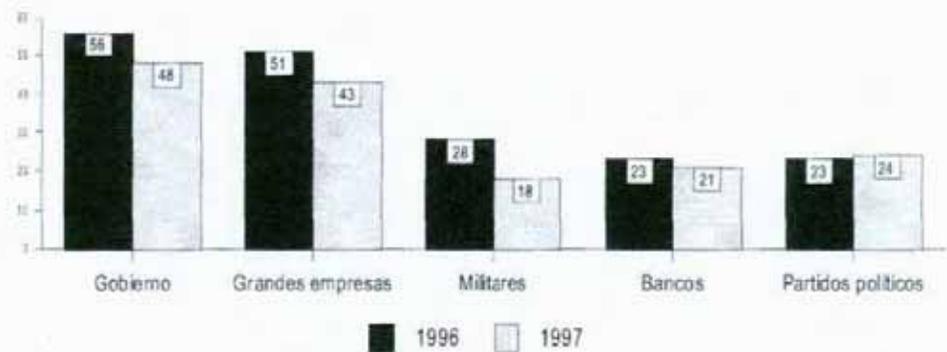
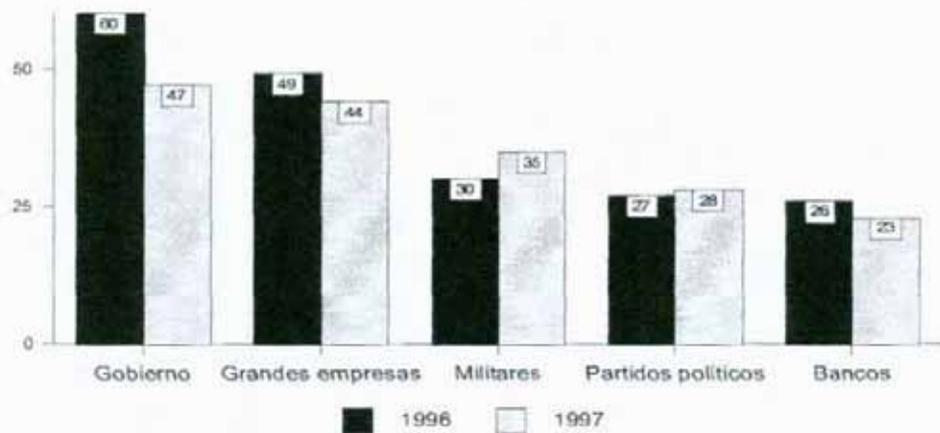


F. ¿Quién cree Ud que tiene más poder? Los grandes empresarios, los militares, los sindicatos, las empresas medianas, los bancos, los partidos políticos, las empresas internacionales al gobierno, el gobierno.  
Aquí sólo totales de "Gobierno", "Las Grandes Empresas", "Militares", "Partidos Políticos" y "Gobierno".

Fuente: Latinebarómetro  
1996 - 2000

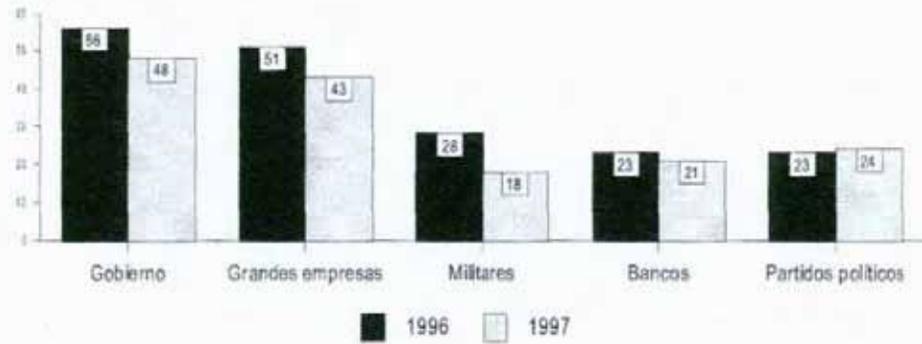
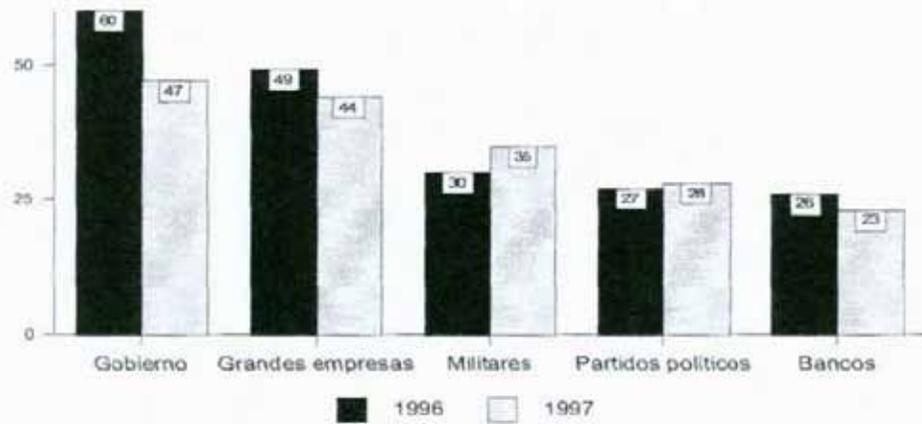
# Quién tiene más poder

Sudamérica y México



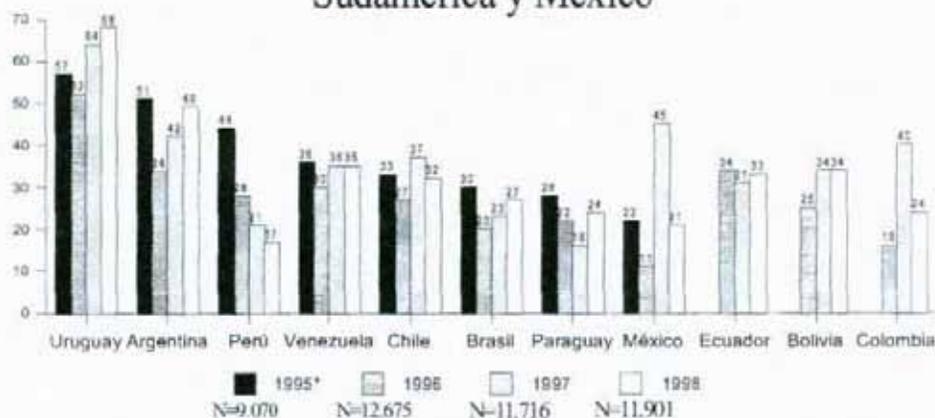
# Quién tiene más poder

## Sudamérica y México

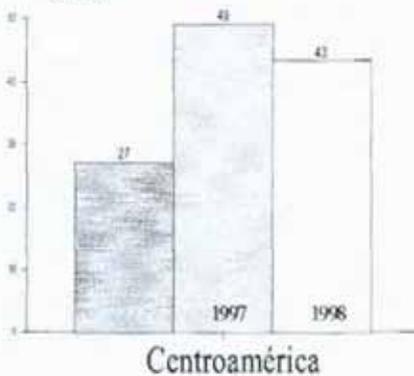
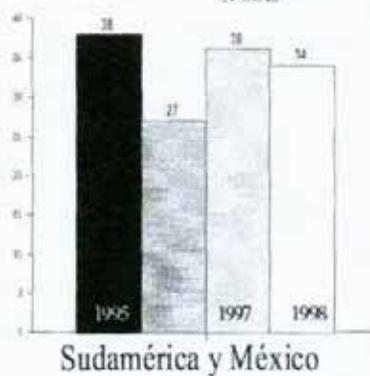


# Satisfacción con la Democracia

## Sudamérica y México



## Centroamérica



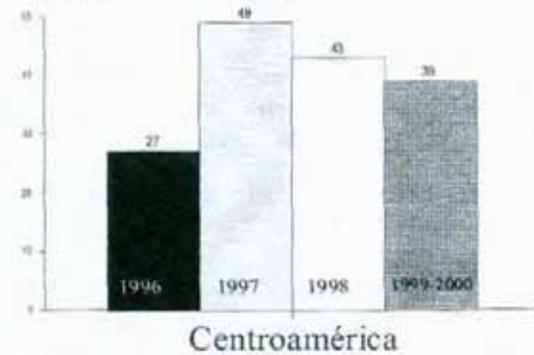
\* En 1995 el recuento fue realizado en 8 países.  
 Fuente: Latinobarómetro 1995 - 1998

# Satisfacción con la Democracia

## Sudamérica y México



## Centroamérica

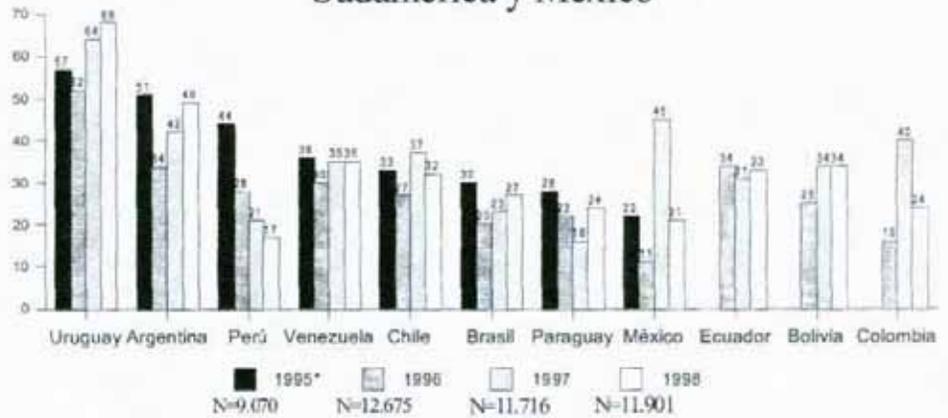


F. En general, ¿Diría Ud que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?  
 Aquí esos estados "Más satisfecho" y "Más bien satisfecho"

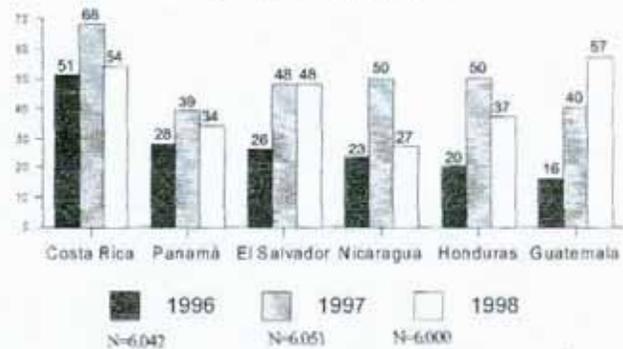
Fuente: Latinohómetro  
 1996 - 2000

# Satisfacción con la Democracia

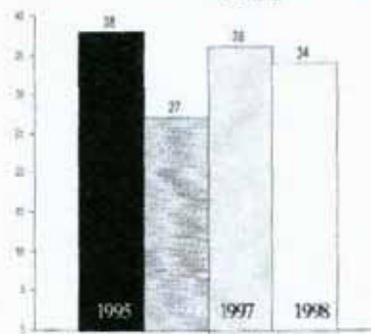
## Sudamérica y México



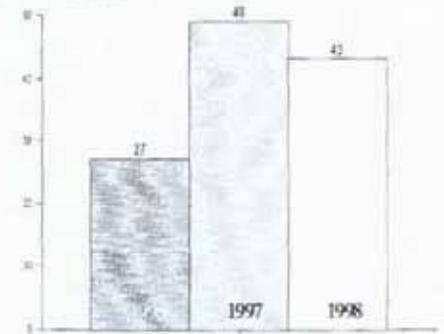
## Centroamérica



## Sudamérica y México



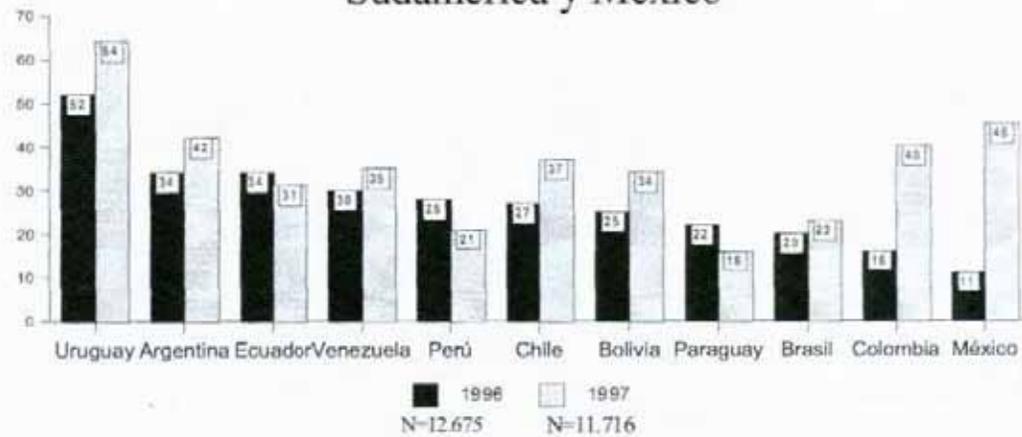
## Centroamérica



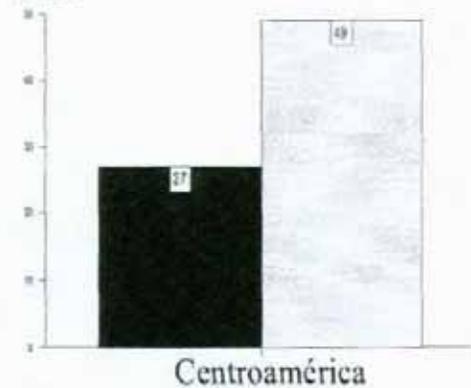
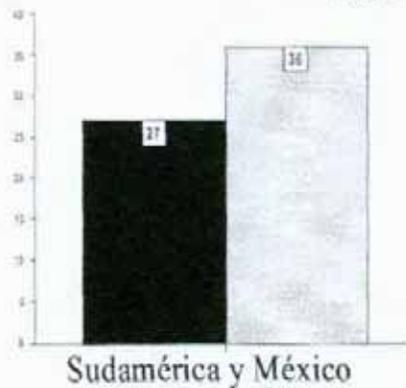
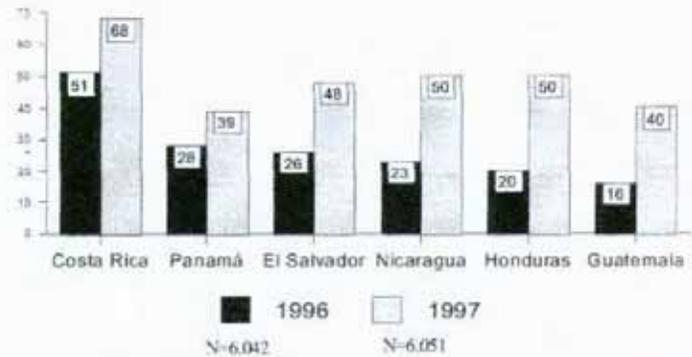
\* La pregunta (de 0 a 10) que más me me satisface, ni así con otro lado, ni así con otro lado a este otro lado que el  
 otro lado de la democracia en 1995  
 a) "Más con otro lado" y "Más sin otro lado"  
 \* En 1995 la encuesta fue realizada en 8 países.

# Satisfacción con la Democracia

## Sudamérica y México



## Centroamérica

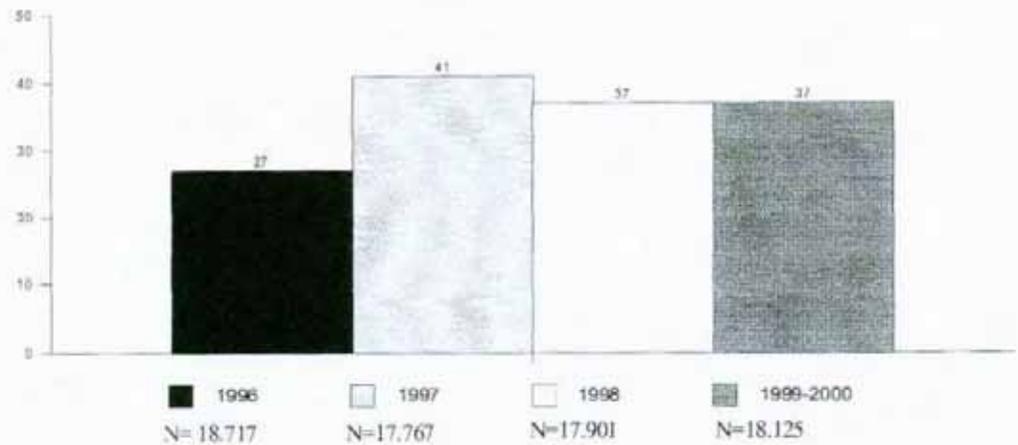


7. En general ¿Diría Ud. que está más satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?  
 Aquí en las veces años "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho"

Fuente: Latinobarómetro  
 1996 - 1997

# Satisfacción con la Democracia

## Totales América Latina



F. En general, ¿dijo Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o más insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en [país]?

Aquí están señalados "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho"

Fuente: Latinobarómetro  
1996 - 2000

**IN**

lemoci  
l de la  
circun  
mocrá  
a satis

idic  
¿C  
i al  
gim  
:ho

NOTA  
pregui  
gobier  
mism  
muy s



# ACTITUDES HACIA LOS PARTIDOS

## POLÍTICOS

LATINOBAROMETRO 2002

(%)	CONFIANZA	NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS POLÍTICOS	DIFERENCIA
Costa Rica	24	75	+51
Argentina	4	52	+48
Uruguay	28	74	+46
México	12	56	+44
Peru	13	57	+43
Bolivia	9	52	+43
Nicaragua	16	58	+42
Chile	12	53	+41
Guatemala	8	45	+37
Venezuela	19	55	+36
Paraguay	7	43	+36
Panama	16	51	+35
El Salvador	16	50	+34
Honduras	22	56	+34
Brasil	13	46	+33
Ecuador	7	29	+22
Colombia	10	29	+19
<b>TOTAL SUD AMERICA</b>	<b>12</b>	<b>50</b>	<b>+38</b>
<b>TOTAL AMERICA CENTRAL</b>	<b>17</b>	<b>56</b>	<b>+39</b>
<b>TOTAL AMERICA LATINA</b>	<b>14</b>	<b>52</b>	<b>+38</b>

Por favor, mire esta tarjeta y dígame, ¿cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones? Diga que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los Partidos Políticos. - Aquí sólo "MUCHO y ALGO" -  
 ¿Mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos, ¿usted cree que los partidos políticos son necesarios para la democracia? - Aquí sólo "SI" o "NO".

## **ANEXO -4**

Mapa da Fome de Pernambuco

Tabela 1a

O CUSTO POR ESTADO  
MAPA DO FIM DA FOME

ESTADOS	Brasil - 1996 a 1999							
	População 2000	Renda Doméstica Per Capita Mensal	Proporção Indigentes PS %	População Indigente	Transferências Mínimas para erradicar a miséria			
					R\$ pessoa	R\$ total mês	% renda	R\$ total ano
<b>Brasil</b>	<b>169.544.643</b>	<b>272,29</b>	<b>25,24</b>	<b>42.600.419</b>	<b>10,64</b>	<b>1.897.077.228,79</b>	<b>3,92</b>	<b>21.699.246.741,48</b>
Acre	237.227	263,01	31,24	74.207	11,82	6.473.264,20	4,42	77.794.270,41
Alagoas	2.817.903	142,05	55,12	1.561.907	20,54	57.956.885,54	14,47	695.233.029,14
Amapá	2.440.840	183,23	34,79	1.101.952	13,81	38.667.908,24	7,43	464.011.600,28
Amazonas	472.642	189,26	36,06	173.973	13,36	6.224.978,42	7,09	76.236.741,20
Bahia	13.096.764	130,99	51,40	7.140.436	21,24	277.998.017,49	16,24	3.333.479.269,43
Ceará	7.417.402	135,57	55,73	4.133.792	22,98	163.738.424,69	16,28	1.969.101.212,74
Distrito Federal	2.043.108	483,19	16,11	331.278	9,40	11.829.840,53	3,12	152.338.122,36
Espírito Santo	3.093.171	261,20	26,31	813.690	8,78	27.106.076,11	3,38	323.272.913,20
Goiás	4.994.897	241,20	25,49	1.271.421	9,77	36.808.351,75	3,21	445.700.220,77
Maranhão	5.038.381	189,48	43,72	3.902.494	23,46	143.362.244,49	13,26	1.722.902.931,07
Matão Grosso	7.833.400	248,07	26,79	4.778.127	8,92	16.049.747,79	2,59	1.868.796.973,47
Matão Grosso do Sul	2.073.275	206,22	22,16	461.894	7,03	14.596.092,92	2,84	175.042.119,04
Matão Grosso	2.498.150	223,23	25,89	646.696	8,12	30.204.970,60	3,21	343.216.647,20
Pernambuco	6.188.685	167,14	41,75	2.582.528	12,59	81.111.495,57	6,13	1.096.318.696,84
Piauí	3.436.718	164,65	30,22	1.723.820	19,91	65.24.431,41	11,91	791.161.76,65
Pernambuco	7.910.992	143,31	30,93	4.090.730	19,43	133.897.279,97	13,29	1.646.707.267,61
Pernambuco	2.840.969	109,82	61,75	1.754.327	25,90	75.572.606,00	25,54	902.864.071,99
Pernambuco	8.536.126	294,34	20,48	1.996.023	6,43	65.507.572,37	2,33	780.090.608,24
Rio de Janeiro	14.367.225	365,89	14,48	2.108.678	4,74	68.077.658,94	1,30	816.931.807,28
Rio Grande do Norte	2.770.730	160,46	46,93	1.300.195	16,57	45.774.678,18	10,30	549.296.114,21
Roraima	1.177.742	262,55	22,19	307.957	7,29	10.047.961,50	2,78	120.775.337,87
Roraima	324.332	254,16	20,16	65.359	6,84	2.217.714,32	2,69	26.812.619,88
Rio Grande do Sul	10.179.861	339,41	16,76	1.706.135	3,23	56.396.519,29	1,63	675.878.163,49
Santa Catarina	5.333.284	328,25	14,40	767.726	4,87	24.687.226,46	1,42	298.646.837,49
Sergipe	1.779.522	189,14	30,14	532.270	19,34	34.418.802,72	12,11	413.022.632,58
São Paulo	36.966.527	407,45	10,11	3.848.059	3,72	126.787.128,97	0,92	1.565.443.947,63
Paraná	1.155.251	141,64	31,27	362.278	19,90	22.901.343,30	14,85	273.896.119,63

Fonte: CPS/FGV e www.cps.br/Mapa do Fim da Fome  
Obs.: A população total de Região Norte não está incluída no cálculo de indigentes

Tabela 2a

### Indigência por Mesorregião - Pernambuco

#### Linha de Indigência\*

MESORREGIÕES	Prop. Indigentes P0 (%)		Taxa de Variação Anual (%)
	1996-1997	1998-1999	
AGRESTE PERNAMBUCANO	59.04	58.06	-0.84
MATA PERNAMBUCANA	58.54	57.79	-0.65
METROPOLITANA DE RECIFE	39.41	40.68	1.60
SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO	46.65	43.58	-3.35
SERTAO PERNAMBUCANO	67.73	64.40	-2.49

Fonte : CPS/FGV a partir dos Microdados PNAD-IBGE

\* Linha de Pobreza para a Região Metropolitana de São Paulo ajustada pelo custo de vida regional

Tabela 2b

### O CUSTO POR MESORREGIÃO

#### MAPA DO FIM DA FOME

#### PERNAMBUCO - 1996 a 1999

MESORREGIÕES	População 2000	Proporção Indigentes P0 %	População Indigente	Transferências Mínimas para Erradicar a Miséria			
				R\$ pessoa	R\$ total mês	% renda	R\$ total ano
Total - Estado	7,910,992	50.95	4,030,738	19.45	153,897,273.97	13.4	1,546,767,287.65
AGRESTE PERNAMBUCANO	1,991,674	58.54	1,166,006	22.63	45,069,192.61	20.4	540,830,311.33
MATA PERNAMBUCANA	1,209,453	58.17	703,563	20.69	25,624,066.35	21.7	301,288,796.21
METROPOLITANA DE RECIFE	3,333,603	40.05	1,334,941	14.89	49,649,349.64	7.3	595,792,193.69
SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO	465,241	45.14	210,000	16.93	7,374,855.26	14.6	94,498,263.15
SERTAO PERNAMBUCANO	911,021	66.07	601,902	28.47	25,939,318.73	30.8	311,271,824.75

Fonte : CPS/FGV a partir dos Microdados PNAD-IBGE

Tabela 2c

### O CUSTO MÍNIMO POR MESORREGIÃO

#### MAPA DO FIM DA FOME

#### PERNAMBUCO - 1996 a 1999

MESORREGIÃO	Proporção Indigentes P0 %	Erro Padrão 95%	Transferências Mínimas para Erradicar a Miséria		
			R\$ indigente	R\$ não indigente	R\$ pessoa
Total - Estado	50.95	0.64	38.18	39.66	19.45
AGRESTE PERNAMBUCANO	58.54	1.64	38.65	54.59	22.63
MATA PERNAMBUCANA	58.17	1.98	35.57	49.47	20.69
METROPOLITANA DE RECIFE	40.05	0.77	37.19	24.84	14.89
SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO	45.14	3.52	37.50	30.85	16.93
SERTAO PERNAMBUCANO	66.07	2.34	43.10	83.91	28.47

Fonte : CPS/FGV a partir dos Microdados PNAD-IBGE

Tabela 3a  
O CUSTO POR MUNICÍPIO  
MAPA DO FIM DA FOME

**PERNAMBUCO - 1996 a 1999**

MUNICÍPIOS AUTO - REPRESENTATIVOS	População 2000	Proporção Indigentes PO %	População indigente	Transferências Mínimas para Erradicar a Miséria			
				R\$ pessoa	R\$ total mês	% renda	R\$ total ano
Total - Estado	7.910.992	50,95	4.050.730	19,45	153.897.273,97	13,4	1.846.767.287,65
Total - Municípios Auto-Representativos	3.286.170	37,36	1.265.203	13,59	46.004.814,04	6,4	552.058.128,51
Cabo de Santo Agostinho	152.836	57,75	79.096	20,54	3.138.640,10	18,8	37.660.681,15
Camaragibe	128.627	46,52	59.842	15,88	2.042.699,66	12,1	24.512.395,94
Caruaru	253.312	27,14	68.756	8,13	2.060.135,83	3,5	24.721.630,00
Jaboatão dos Guararapes	580.397	41,15	238.857	15,47	8.977.580,80	9,5	107.730.969,55
Olinda	368.643	36,11	133.128	12,68	4.674.983,07	5,9	56.099.796,83
Paulista	262.072	37,79	99.074	15,14	3.969.608,71	9,9	47.633.304,52
Petrolina	218.336	34,61	75.566	11,95	2.609.377,20	8,5	31.312.526,44
Recife	1.421.947	36,16	514.176	13,13	18.671.870,45	4,9	224.062.443,36

Fonte: CPS/FGV a partir dos Microdados PSAD-IBGE.

Tabela 3b  
O CUSTO MÍNIMO POR MUNICÍPIO  
MAPA DO FIM DA FOME

**PERNAMBUCO - 1996 a 1999**

MUNICÍPIOS AUTO - REPRESENTATIVOS	Proporção Indigentes PO %	Erro Padrão 95%	Transferências Mínimas para Erradicar a Miséria		
			R\$ indigente	R\$ não indigente	R\$ pessoa
Total - Estado	38,18	0,62	38,18	39,66	19,45
Total - Municípios Auto-Representativos	36,36	0,77	36,36	21,69	13,59
Cabo de Santo Agostinho	39,68	3,62	39,68	42,56	20,54
Camaragibe	34,13	3,95	34,13	29,70	15,88
Caruaru	29,96	4,00	29,96	11,16	8,13
Jaboatão dos Guararapes	37,59	1,79	37,59	26,29	15,47
Olinda	35,12	2,29	35,12	19,85	12,68
Paulista	40,08	2,65	40,08	24,34	15,14
Petrolina	34,53	4,10	34,53	18,28	11,95
Recife	36,31	1,14	36,31	20,57	13,13

Fonte: CPS/FGV a partir dos Microdados PSAD-IBGE.

Tabela 4

**Mapa da Pobreza Municipal - Pernambuco**

MUNICÍPIOS	Prop. Indigentes P0 (%)		
	1991	1980	1970
<b>AUTO REPRESENTATIVOS</b>			
<b>Brasil</b>	<b>45.46</b>	<b>39.47</b>	<b>67.90</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>65.17</b>	<b>60.02</b>	<b>84.19</b>
Abreu e Lima	58.05	0.00	0.00
Cabo de Santo Agostinho	63.84	54.24	87.20
Camaragibe	61.94	0.00	0.00
Caruaru	49.94	50.48	82.41
Igarassu	72.31	60.73	89.70
Itamaracá	58.63	56.14	89.59
Itapissuma	80.04	0.00	0.00
Jaboatão dos Guararapes	51.56	45.87	79.06
Moreno	67.49	56.39	89.67
Olinda	45.02	37.39	67.22
Paulista	40.73	35.52	79.53
Petrolina	62.83	49.36	85.71
Recife	43.61	33.69	59.34
São Lourenço da Mata	67.23	53.51	84.95

Fonte: CPS/FGV a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano

## Anexo de Tabelas

*Relacionada às Tabelas 3a e 3b***MAPA DA FOME****PERNAMBUCO - 1996 a 1999****Linha de Indigência\***

MUNICÍPIOS AUTO-REPRESENTATIVOS	População 2000**	P0 (%)	P1 (%)	P2 (%)	População (%)
<b>Total - Estado</b>	<b>7,910,992</b>	<b>50.95</b>	<b>24.32</b>	<b>15.17</b>	<b>100.00</b>
<b>Total - Municípios Auto-Representativos</b>	<b>3,586,170</b>	<b>37.36</b>	<b>16.98</b>	<b>10.65</b>	<b>42.80</b>
Cabo de Santo Agostinho	152,836	51.75	25.67	16.52	1.93
Camaragibe	128,627	46.52	19.85	11.55	1.63
Caruaru	253,312	27.14	10.17	5.53	3.20
Jaboatão dos Guararapes	580,397	41.15	19.34	12.30	7.34
Olinda	368,643	36.11	15.85	9.84	4.66
Paulista	262,072	37.79	18.93	12.99	3.31
Petrolina	218,336	34.61	14.94	8.90	2.76
Recife	1,421,947	36.16	16.41	10.32	17.97

Fonte : CPS/FGV a partir dos Microdados PNAD-IBGE

\* Linha de Pobreza para a Região Metropolitana de São Paulo ajustada pelo custo de vida regional

\*\* População 2000 obtida através do Censo (IBGE)

*Relacionadas à Tabela 4***MAPA DA POBREZA****- PERNAMBUCO****1991**

MUNICÍPIOS AUTO REPRESENTATIVOS	P0	P1	P2
<b>Brasil</b>	<b>45.46</b>	<b>24.00</b>	<b>16.00</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>65.17</b>	<b>37.00</b>	<b>25.00</b>
Abreu e Lima	58.05	29.00	18.00
Cabo de Santo Agostinho	63.84	33.00	22.00
Camaragibe	61.94	32.00	21.00
Caruaru	49.94	23.00	14.00
Igarassu	72.31	41.00	29.00
Itamaracá	58.63	30.00	20.00
Itapissuma	80.04	48.00	34.00
Jaboatão dos Guararapes	51.56	26.00	18.00
Moreno	67.49	36.00	24.00
Olinda	45.02	23.00	15.00
Paulista	40.73	20.00	13.00
Petrolina	62.83	33.00	22.00
Recife	43.61	22.00	15.00
São Lourenço da Mata	67.23	37.00	25.00

Fonte: CPS/FGV a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano 1998

**MAPA DA POBREZA - PERNAMBUCO 1980**

<b>MUNICÍPIOS AUTO REPRESENTATIVOS</b>	<b>P0</b>	<b>P1</b>	<b>P2</b>
<b>Brasil</b>	<b>39.47</b>	<b>18.00</b>	<b>11.00</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>60.02</b>	<b>30.00</b>	<b>18.00</b>
Abreu e Lima	0.00	0.00	0.00
Cabo de Santo Agostinho	54.24	23.00	13.00
Camaragibe	0.00	0.00	0.00
Caruaru	50.48	22.00	13.00
Igarassu	60.73	26.00	15.00
Itamaracá	56.14	28.00	17.00
Itapissuma	0.00	0.00	0.00
Jaboatão dos Guararapes	45.87	18.00	10.00
Moreno	56.39	24.00	13.00
Olinda	37.39	15.00	8.00
Paulista	35.52	14.00	7.00
Petrolina	49.36	23.00	14.00
Recife	33.69	14.00	8.00
São Lourenço da Mata	53.51	22.00	12.00

Fonte: CPS/FGV a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano 1998

**MAPA DA POBREZA - PERNAMBUCO 1970**

<b>MUNICÍPIOS AUTO REPRESENTATIVOS</b>	<b>P0</b>	<b>P1</b>	<b>P2</b>
<b>Brasil</b>	<b>67.90</b>	<b>39.00</b>	<b>27.00</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>84.19</b>	<b>54.00</b>	<b>40.00</b>
Abreu e Lima	0.00	0.00	0.00
Cabo de Santo Agostinho	87.20	51.00	35.00
Camaragibe	0.00	0.00	0.00
Caruaru	82.41	51.00	37.00
Igarassu	89.70	51.00	34.00
Itamaracá	89.59	62.00	48.00
Itapissuma	0.00	0.00	0.00
Jaboatão dos Guararapes	79.06	44.00	29.00
Moreno	89.67	54.00	37.00
Olinda	67.22	35.00	23.00
Paulista	79.53	43.00	29.00
Petrolina	85.71	54.00	39.00
Recife	59.34	31.00	20.00
São Lourenço da Mata	84.95	48.00	31.00

Fonte: CPS/FGV a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano 1998

## **ANEXO -5**

Pesquisa sobre indicadores sócio-econômicos – Proporção de Pobres – DATASUS

**B.5 Proporção de pobres**

**Percentual da população em estado de pobreza, segundo Região e UF  
Brasil, 1992-1993, 1995-1999, 2001**

Região e UF	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
<b>Brasil</b>	<b>38,5</b>	<b>38,2</b>	<b>29,4</b>	<b>28,5</b>	<b>28,9</b>	<b>27,9</b>	<b>29,2</b>	<b>29,0</b>
<b>Região Norte</b>	<b>46,3</b>	<b>44,4</b>	<b>33,2</b>	<b>33,7</b>	<b>35,0</b>	<b>35,2</b>	<b>35,6</b>	<b>34,9</b>
Rondônia	38,7	36,2	24,8	23,0	22,3	18,4	19,7	28,7
Acre	37,7	40,6	24,4	28,3	26,4	27,4	32,9	32,6
Amazonas	44,6	46,2	31,3	30,2	34,6	38,5	38,7	36,1
Roraima	30,9	25,4	7,4	15,6	19,9	23,4	20,4	28,7
Pará	48,9	46,2	36,6	40,4	38,3	38,3	38,5	38,4
Amapá	40,8	44,3	29,8	24,7	34,0	32,0	34,8	16,2
Tocantins	63,9	53,2	50,7	40,4	52,7	47,2	46,9	42,6
<b>Região Nordeste</b>	<b>59,3</b>	<b>60,6</b>	<b>51,8</b>	<b>50,9</b>	<b>52,8</b>	<b>50,4</b>	<b>51,7</b>	<b>50,9</b>
Maranhão	44,4	64,8	60,4	60,6	66,5	63,4	63,5	56,9
Piauí	70,9	66,3	59,1	56,9	61,7	58,8	59,9	53,0
Ceará	63,9	62,9	53,8	54,4	55,5	52,1	54,1	52,1
Rio Grande do Norte	63,9	59,7	49,1	45,9	43,1	46,1	46,0	45,5
Paraíba	63,7	63,5	50,3	50,5	50,9	48,5	48,2	54,5
Pernambuco	58,7	53,8	45,4	44,5	46,7	42,5	45,2	46,5
Alagoas	61,4	64,6	54,8	54,0	51,1	54,2	56,4	57,4
Sergipe	55,9	54,2	43,4	44,5	43,9	41,3	43,8	45,2
Bahia	58,6	59,9	50,7	48,9	51,4	48,7	49,6	49,5
<b>Região Sudeste</b>	<b>26,8</b>	<b>27,1</b>	<b>17,4</b>	<b>16,6</b>	<b>16,2</b>	<b>15,9</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>
Minas Gerais	43,1	42,8	31,1	29,7	29,3	28,9	28,9	28,5
Espírito Santo	44,9	40,4	32,6	30,6	29,8	29,0	27,7	32,0
Rio de Janeiro	22,9	26,0	16,6	14,9	15,2	13,5	14,2	15,9
São Paulo	18,9	18,7	9,7	9,7	9,1	9,4	11,5	12,3
<b>Região Sul</b>	<b>29,8</b>	<b>26,8</b>	<b>20,8</b>	<b>19,7</b>	<b>20,1</b>	<b>19,5</b>	<b>20,9</b>	<b>19,1</b>
Paraná	38,2	32,8	25,1	23,3	23,1	22,5	24,8	22,5
Santa Catarina	25,6	21,8	17,6	16,3	16,8	15,9	17,2	12,8
Rio Grande do Sul	24,2	23,8	18,4	18,1	18,9	18,4	19,3	19,1
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>37,8</b>	<b>33,9</b>	<b>26,3</b>	<b>25,4</b>	<b>23,1</b>	<b>22,2</b>	<b>25,0</b>	<b>24,6</b>
Mato Grosso do Sul	39,2	36,1	26,5	26,4	25,1	22,7	25,9	24,4
Mato Grosso	43,5	34,4	27,4	28,5	27,1	24,6	25,3	25,8
Goias	38,9	37,1	30,6	27,4	24,8	24,5	27,5	26,8
Distrito Federal	26,3	22,7	13,7	15,5	11,8	13,2	17,8	18,1

**Percentual da população em estado de pobreza, segundo Região e UF  
Brasil, 1992-1993, 1995-1999, 2001**

Região e UF	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
-------------	------	------	------	------	------	------	------	------

**Notas:**

1. Os valores da renda do ano de 1992 a 1999 foram inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2001 e expressos em salários mínimos de 2001.
2. Não houve pesquisa em 1994.
3. Dados não disponíveis para 2000, tendo em vista que as diferenças entre os planos amostrais do Censo-2000 e da PNAD impossibilitam a comparação entre os indicadores obtidos destas fontes.
4. Informações não disponíveis para a área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.
5. Dados anteriores a 2001 revistos em relação ao publicado nos IDB anteriores, tendo em vista a mudança de base, conforme Nota 1.

**Percentual da população em estado de pobreza, segundo Região  
Metropolitana  
Brasil, 1992-1993, 1995-1999, 2001**

Região Metropolitana	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
RM de Belém	37,6	33,8	21,2	26,6	25,1	25,4	28,4	32,0
RM de Fortaleza	47,3	48,1	35,0	35,4	35,4	34,9	38,8	38,8
RM de Recife	45,7	45,0	31,6	28,0	30,8	30,6	34,3	32,8
RM de Salvador	34,4	38,5	31,1	29,0	28,9	25,6	29,1	30,1
RM de Belo Horizonte	29,9	31,4	17,2	18,7	17,2	18,5	19,0	18,4
RM do Rio de Janeiro	19,5	22,7	13,4	12,3	12,4	10,5	11,6	14,3
RM de São Paulo	16,9	15,7	7,0	7,8	7,3	8,1	10,7	11,3
RM de Curitiba	24,8	20,6	10,8	8,8	11,5	11,1	13,1	13,7
RM de Porto Alegre	19,4	20,6	11,9	11,7	11,3	11,9	14,1	13,3

**Fonte:** IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD

**Notas:**

1. Os valores da renda do ano de 1992 a 1999 foram inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2001 e expressos em salários mínimos de 2001.
2. Não houve pesquisa em 1994.
3. Dados não disponíveis para 2000, tendo em vista que as diferenças entre os planos amostrais do Censo-2000 e da PNAD impossibilitam a comparação entre os indicadores obtidos destas fontes.
4. Informações não disponíveis para a área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.
5. Dados anteriores a 2001 revistos em relação ao publicado nos IDB anteriores, tendo em vista a mudança de base, conforme Nota 1.

## **ANEXO -6**

Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa -Pernambuco – exemplos

## Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa Pernambuco

---

### Araripina

---

#### ADMINISTRAÇÃO

Prefeito: EMANUEL SANTIAGO ALENCAR TSE (2000)

Partido: PSDB TSE (2000)

#### TERRITÓRIO

Extensão Territorial: 1906 Km Quadrados IBGE (1996)

#### POPULAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA

Número de Agências de Correios: 8 Correios (2001)

População: 63841 Habitantes IBGE (1996)

População Rural: 36020 Habitantes IBGE (2000)

População Urbana: 34572 Habitantes IBGE (2000)

População Total: 70592 Habitantes IBGE (2000)

Taxa de Crescimento Anual: 2,54 Porcento IBGE (2000)

IDH Infantil: 0,38 UNICEF (2001)

IDH Municipal: 0,389 IBGE (1991)

Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar: 19 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino Fundamental: 172 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino Médio: 9 IBGE (2000)

Taxa de Analfabetismo: 31,0320385596825 Porcento IBGE (1998)

Número de Agências Bancárias: 5 IBGE (2000)

Renda Percapta: 903,083174875553 IBGE (1991)

Taxa de Mortalidade Infantil: 74,7467182368846 Porcento IBGE (1998)

Distorção Série Idade: 75,5895664602191 Porcento IBGE (1998)

#### PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Número de Empresas: 641 IBGE (1997)

Número de Estabelecimentos Agropecuários: 5597 IBGE (1997)

#### FINANÇAS MUNICIPAIS

FPM - Fundo de Participação dos Municípios: 3339580 Reais IBGE (1998)

ICMS: 1227720 Reais IBGE (1996)

**Despesas com Educação:** 2844470 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Saneamento:** 138880 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Habitação:** 1038830 Reais IBGE (1996)

### **SAÚDE**

**Número de Hospitais:** 2 IBGE (2000)

### **PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES**

**PRMI:** Sim Ministério da Saúde

**PRONAF:** Sim Ministério da Agricultura

**PNMT:** Sim Ministério do Esporte e Turismo

**PNRA:** Não Ministério do Desenvolvimento Agrário

**PETI:** Não Ministério da Saúde

---

**Voltar**

## Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa Pernambuco

---

### Belém de Maria

---

#### ADMINISTRAÇÃO

Prefeito: ROLPH EBER CASALE TSE (2000)

Partido: PFL TSE (2000)

#### TERRITÓRIO

Extensão Territorial: 64 Km Quadrados IBGE (1996)

#### POPULAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA

Número de Agências de Correios: 2 Correios (2001)

População: 14184 Habitantes IBGE (1996)

População Rural: 4062 Habitantes IBGE (2000)

População Urbana: 6572 Habitantes IBGE (2000)

População Total: 10634 Habitantes IBGE (2000)

Taxa de Crescimento Anual: -6,95 Porcento IBGE (2000)

IDH Infantil: 0,387 UNICEF (2001)

IDH Municipal: 0,371 IBGE (1991)

Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-  
Escolar: 5 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino  
Fundamental: 20 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino Médio: 4 IBGE (2000)

Taxa de Analfabetismo: 34,2985842985843 Porcento IBGE (1998)

Número de Agências Bancárias: 0 IBGE (2000)

Renda Percapta: 633,117193130221 IBGE (1991)

Taxa de Mortalidade Infantil: 76,4956788742841 Porcento IBGE (1998)

Distorção Série Idade: 65,3151492812385 Porcento IBGE (1998)

#### PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Número de Empresas: 46 IBGE (1997)

Número de Estabelecimentos Agropecuários: 579 IBGE (1997)

#### FINANÇAS MUNICIPAIS

FPM - Fundo de Participação dos Municípios: 1119790 Reais IBGE (1998)

ICMS: 643350 Reais IBGE (1996)

**Despesas com Educação:** 797700 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Saneamento:** 569950 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Habitação:** 194480 Reais IBGE (1996)

### **SAÚDE**

**Número de Hospitais:** 1 IBGE (2000)

### **PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES**

**PRMI:** Sim Ministério da Saúde

**PRONAF:** Sim Ministério da Agricultura

**PNMT:** Não Ministério do Esporte e Turismo

**PNRA:** Sim Ministério do Desenvolvimento Agrário

**PETI:** Sim Ministério da Saúde

---

**Voltar**

## Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa Pernambuco

---

### Belém de São Francisco

---

#### ADMINISTRAÇÃO

Prefeito: ANÍBAL DE CARVALHO SÁ RORIZ TSE (2000)

Partido: PMDB TSE (2000)

#### TERRITÓRIO

Extensão Territorial: 1835 Km Quadrados IBGE (1996)

#### POPULAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA

Número de Agências de Correios: 2 Correios (2001)

População: 21546 Habitantes IBGE (1996)

População Rural: 8416 Habitantes IBGE (2000)

População Urbana: 11803 Habitantes IBGE (2000)

População Total: 20219 Habitantes IBGE (2000)

Taxa de Crescimento Anual: -1,58 Porcento IBGE (2000)

IDH Infantil: 0,472 UNICEF (2001)

IDH Municipal: 0,466 IBGE (1991)

Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-  
Escolar: 51 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino  
Fundamental: 102 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino Médio: 5 IBGE (2000)

Taxa de Analfabetismo: 33,0627306273063 Porcento IBGE (1998)

Número de Agências Bancárias: 1 IBGE (2000)

Renda Percapta: 1171,37107344853 IBGE (1991)

Taxa de Mortalidade Infantil: 57,5125567146534 Porcento IBGE (1998)

Distorção Série Idade: 64,124192390524 Porcento IBGE (1998)

#### PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Número de Empresas: 212 IBGE (1997)

Número de Estabelecimentos Agropecuários: 2115 IBGE (1997)

#### FINANÇAS MUNICIPAIS

FPM - Fundo de Participação dos Municípios: 2239590 Reais IBGE (1998)

ICMS: 1242270 Reais IBGE (1996)

**Despesas com Educação:** 1211160 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Saneamento:** 1008840 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Habitação:** 934440 Reais IBGE (1996)

### **SAÚDE**

**Número de Hospitais:** 1 IBGE (2000)

### **PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES**

**PRMI:** Não Ministério da Saúde  
**PRONAF:** Não Ministério da Agricultura  
**PNMT:** Sim Ministério do Esporte e Turismo  
**PNRA:** Sim Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**PETI:** Não Ministério da Saúde

---

**Voltar**

## Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa Pernambuco

---

### Cabrobó

---

#### ADMINISTRAÇÃO

Prefeito: JOÃO FREIRE DE CARVALHO TSE (2000)

Partido: PSB TSE (2000)

#### TERRITÓRIO

Extensão Territorial: 1623 Km Quadrados IBGE (1996)

#### POPULAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA

Número de Agências de Correios: 1 Correios (2001)

População: 25425 Habitantes IBGE (1996)

População Rural: 10974 Habitantes IBGE (2000)

População Urbana: 15759 Habitantes IBGE (2000)

População Total: 28733 Habitantes IBGE (2000)

Taxa de Crescimento Anual: 1,26 Porcento IBGE (2000)

IDH Infantil: 0,424 UNICEF (2001)

IDH Municipal: 0,461 IBGE (1991)

Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-  
Escolar: 16 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino  
Fundamental: 74 IBGE (2000)

Número de Estabelecimentos de Ensino Médio: 3 IBGE (2000)

Taxa de Analfabetismo: 32,8806290207291 Porcento IBGE (1998)

Número de Agências Bancárias: 1 IBGE (2000)

Renda Percapta: 1153,62455475199 IBGE (1991)

Taxa de Mortalidade Infantil: 73,6760061850054 Porcento IBGE (1998)

Distorção Série Idade: 58,1409117821196 Porcento IBGE (1998)

#### PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Número de Empresas: 267 IBGE (1997)

Número de Estabelecimentos Agropecuários: 1569 IBGE (1997)

#### FINANÇAS MUNICIPAIS

FPM - Fundo de Participação dos Municípios: 1959960 Reais IBGE (1998)

ICMS: 315540 Reais IBGE (1996)

**Despesas com Habitação:** 573360 Reais IBGE (1996)

## **SAÚDE**

**Número de Hospitais:** 1 IBGE (2000)

### **PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES**

**PRMI:** Não Ministério da Saúde

**PRONAF:** Não Ministério da Agricultura

**PNMT:** Sim Ministério do Esporte e Turismo

**PNRA:** Sim Ministério do Desenvolvimento Agrário

**PETI:** Não Ministério da Saúde

---

**Voltar**

## Perfil dos Municípios do Comunidade Ativa Pernambuco

---

### Capoeiras

---

#### ADMINISTRAÇÃO

**Prefeito:** MAURILIO RODOLFO TENORIO DE SOUZA TSE  
(2000)

**Partido:** PFL TSE (2000)

#### TERRITÓRIO

**Extensão Territorial:** 343 Km Quadrados IBGE (1996)

#### POPULAÇÃO E CONDIÇÕES DE VIDA

**Número de Agências de Correios:** 1 Correios (2001)

**População:** 19341 Habitantes IBGE (1996)

**População Rural:** 14706 Habitantes IBGE (2000)

**População Urbana:** 4838 Habitantes IBGE (2000)

**População Total:** 19544 Habitantes IBGE (2000)

**Taxa de Crescimento Anual:** 0,26 Porcento IBGE (2000)

**IDH Infantil:** 0,355 UNICEF (2001)

**IDH Municipal:** 0,373 IBGE (1991)

**Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-  
Escolar:** 2 IBGE (2000)

**Número de Estabelecimentos de Ensino  
Fundamental:** 60 IBGE (2000)

**Número de Estabelecimentos de Ensino Médio:** 2 IBGE (2000)

**Taxa de Analfabetismo:** 35,7789423535017 Porcento IBGE (1998)

**Número de Agências Bancárias:** 1 IBGE (2000)

**Renda Percapta:** 854,172632630211 IBGE (1991)

**Taxa de Mortalidade Infantil:** 86,948629555722 Porcento IBGE (1998)

**Distorção Série Idade:** 66,1832331093031 Porcento IBGE (1998)

#### PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

**Número de Empresas:** 343 IBGE (1997)

**Número de Estabelecimentos Agropecuários:** 2793 IBGE (1997)

#### FINANÇAS MUNICIPAIS

**FPM - Fundo de Participação dos Municípios:** 1959640 Reais IBGE (1998)

**ICMS:** 170040 Reais IBGE (1996)

**Despesas com Educação:** 683320 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Saneamento:** 465570 Reais IBGE (1996)  
**Despesas com Habitação:** 429980 Reais IBGE (1996)

### **SAÚDE**

**Número de Hospitais:** 1 IBGE (2000)

### **PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS FEDERAIS ESTRUTURANTES**

**PRMI:** Não Ministério da Saúde

**PRONAF:** Sim Ministério da Agricultura

**PNMT:** Não Ministério do Esporte e Turismo

**PNRA:** Sim Ministério do Desenvolvimento Agrário

**PETI:** Não Ministério da Saúde

---

**Voltar**