

O subdesenvolvimento e as políticas para superação da pobreza na América Latina

Luciana Rosa de Souza ¹

Resumo

As pesquisas sobre práticas para superar a pobreza têm focado na análise da oferta de renda monetária. Poucos são os estudos que relacionam as políticas de combate à pobreza com modelos de desenvolvimento ou subdesenvolvimento socioeconômico. Este artigo focou no estudo analítico, pela ótica da teoria furtadiana do subdesenvolvimento, dos esquemas de superação da pobreza executados por México, Brasil e Peru. A principal reflexão aponta para estratégias de combate à pobreza que considerem o nível de desenvolvimento dos países. O entendimento da dinâmica econômica de cada país tende a fomentar ações mais efetivas para emancipar a pobreza no longo prazo.

Palavras-chave: Subdesenvolvimento; Combate à pobreza; Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades; América Latina.

Abstract

The studies of measures for overcoming poverty have been focused on conditional cash transfers programs. The analysis which related policies against poverty with development or underdevelopment models have been limited. This paper focused on analyze the anti poverty schemes (implemented by Mexico, Brazil and Peru) conform Celso Furtado theory of underdevelopment. The major reflexion signs that anti poverty schemes need consider the level of development of countries. The comprehension of economic dynamic of each country trends improve the measures guided to overcoming poverty in long term.

Key-words: Underdevelopment; Anti poverty schemes; Conditional cash transfer; Latin America.

Resumen

Los estudios de las medidas para superar la pobreza se centra en el análisis de la oferta de renta monetaria. Pocas son los análisis que relacionan las políticas de combate a la pobreza con modelos de desarrollo o subdesarrollo socioeconómico. Este artículo se centró en el estudio analítico, por la óptica de la teoría furtadiana del subdesarrollo, de los esquemas de superación de la pobreza ejecutados por México, Brasil y Perú. La principal reflexión apunta a estrategias de combate a la pobreza que consideren el nivel de desarrollo de los países. El entendimiento de la dinámica económica de cada país tiende a fomentar acciones más efectivas para emancipar la pobreza a largo plazo.

Palabras claves: subdesarrollo, lucha contra la pobreza, Programas de transferencia de ingresos con condicionalidades, América Latina.

JEL O10, O54, R10.

Introdução

O tema orientador deste artigo retomou o conceito de desenvolvimento em seu aspecto limitante, qual seja, o subdesenvolvimento. A análise pautou-se pelas relações que podem ser estabelecidas entre o conceito de subdesenvolvimento e os esquemas, recentemente executados,

(1) Professora de Economia do Setor Público do Departamento de Economia da Universidade Federal de São Paulo. E-mail: luciana.rosa@unifesp.br.

para superar a pobreza na América Latina. O intuito primordial foi localizar, as ações orientadas para a superação da pobreza dentro do escopo teórico do subdesenvolvimento.

Conforme crítica pontuada por Furtado ao longo de toda sua obra, o conceito de desenvolvimento explica os processos vivenciados em países avançados. Destarte, o termo subdesenvolvimento foi cunhado nos anos 1940/1950, quando a teoria do desenvolvimento econômico despontou, para evidenciar as especificidades vivenciadas pelos países que chegaram tardiamente ao capitalismo, em específico os latino americanos. Por outro lado, o subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento, mas, é uma situação de dificuldades estruturais das economias, onde prevalece a heterogeneidade estrutural. Pinto (1970) afirma que um país que possui uma economia heterogênea apresenta diferenciais de produtividade entre os setores que compõem esta economia.

Há dois tipos de economia heterogênea, a economia dualista, na qual prevalecem dois setores, um setor dinâmico vinculado ao mercado externo e um setor arcaico, vinculado ao mercado interno. Neste caso, não existe relação entre o setor exportador e o resto da economia (Pinto, 2000a). Estas economias foram chamadas por Furtado (2009) de países subdesenvolvidos em estágio atrasado de desenvolvimento. O segundo tipo de economia heterogênea, apresenta três setores funcionando, o primeiro seria o setor o pólo moderno, vinculado ao mercado externo cuja característica essencial é ter uma produtividade compatível com aquela verificada nos países avançados. Um segundo setor, seria a ‘camada intermediária’, cuja produtividade reflete a média da economia nacional. Finalmente, o setor arcaico ou primitivo, que possui uma baixa produtividade, a qual assemelha-se à produtividade do setor colonial (Pinto, 2000b). Este segundo grupo de países com heterogeneidade estrutural foi apelidado por Furtado (2009) de países subdesenvolvidos em estágio avançado de desenvolvimento. Brasil e México integram este segundo grupo de países, enquanto o Peru exemplifica o primeiro grupo de países.

Vale perguntar, qual a interface entre o subdesenvolvimento, enquanto diagnóstico teórico das causas das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais entre países, e, toda uma literatura orientada para embasar práticas de redução da pobreza? Deste modo, entendemos a importância de colocar as medidas aplicadas para aliviar a pobreza no espectro de definição do subdesenvolvimento, já que isto pode contribuir para compreendermos até que ponto tais medidas afetam as causas primordiais do subdesenvolvimento, as quais produzem e reproduzem a pobreza.

Assim, partindo do conceito furtadiano de subdesenvolvimento, nos perguntamos será que as políticas para superação da pobreza (implementadas na América Latina) foram idealizadas para dinamizar o setor onde as atividades de subsistência predominam? Esta questão problema levantada pelo artigo será respondida a partir tanto da releitura do conceito de subdesenvolvimento como pela exposição do desenho dos esquemas de combate à pobreza tendo os casos do México, Brasil e Peru como exemplos. O estudo de caso dos três países será usado como uma aproximação do que vem ocorrendo na América Latina.

Partimos da hipótese de que as medidas para superar a pobreza foram pensadas para ampliar a circulação monetária no setor de subsistência. Entendemos que uma das características essenciais do subdesenvolvimento é a convivência, em uma economia qualquer, de três setores. Sendo um setor avançado vinculado ao comércio exterior, outro, dinâmico vinculado ao mercado interno, e, um setor de subsistência com reduzido fluxo monetário (Furtado, 2009). Destarte, partimos do

pressuposto que as ações para superar a pobreza (vinculadas principalmente aos Programas de Transferência Condicionada de Renda) orientam-se para o fomento à circulação monetária no setor de subsistência, o que, na concepção furtadiana não necessariamente gera dinamismo econômico, e portanto, não necessariamente contribui para superar a causa principal do subdesenvolvimento. Dinamismo econômico é entendido, neste artigo, como produtor de efeitos de encadeamento², os quais são suficientes para espalhar a melhora nas condições de vida para todos os setores da sociedade.

Este artigo foi estruturado em três níveis analíticos. No primeiro, teorizamos os conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento e política social no contexto latino-americano. O segundo nível analítico versa sobre o subdesenvolvimento e sua relação com a evolução das taxas de pobreza no México, Brasil e Peru. Finalmente, no último nível analítico interpretamos os esquemas de superação da pobreza aplicados no México, Brasil e Peru pela ótica do conceito de subdesenvolvimento furtadiano.

1 Desenvolvimento e subdesenvolvimento: o caso da América Latina

De acordo com Furtado (2009, p. 25) a teoria do desenvolvimento explica as razões que justificam o aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na produção e na distribuição do produto social. Em um primeiro plano de observação o foco reside nos modelos que esclarecem as variáveis centrais do crescimento econômico, em um segundo, analisa-se o aspecto histórico. Sendo que “o desenvolvimento econômico é um fenômeno com nítida dimensão histórica” (Furtado, 2009, p. 28).

Desenvolvimento pressupõe aumento de produtividade associado a ampliação da renda real *per capita* (Furtado, 2009, p. 30). Na teoria clássica, especialmente em Adam Smith, a produtividade crescia graças à divisão do trabalho, a qual engendrava três virtudes: a) aumento da destreza no trabalho; b) economia de tempo e c) possibilidade do uso de máquinas (Furtado, 2009, p. 31). Na perspectiva ricardiana, “a elevação dos salários, pressupunha uma acumulação de capital, a qual não pode ser feita com sacrifício dos lucros dos empresários”, surgiu num momento em que a “classe de proprietários de terras constituía um peso social crescente” (Furtado, 2009, p. 32), o qual poderia ser reduzido via uma política de livre importação de produtos agrícolas.

Já em Marx entendeu-se que “a produção dos meios de subsistência do homem é um fato social do qual decorrem relações de produção determinadas e necessárias, e que essas relações correspondem ao grau de desenvolvimento das forças produtivas” (Furtado, 2009). Para Furtado (2009, p. 38):

... a posição dos clássicos pode ser qualificada de ideológico-revolucionária, sendo a racionalização de forças tendentes a consolidar uma situação histórica em franco avanço. A posição de Marx,..., poderia ser qualificada de utópica-revolucionária: racionalização de forças tendentes a superar uma situação histórica consolidada.

(2) Este termo foi cunhado por Hirschman para criticar a teoria do crescimento equilibrado. O termo ‘efeitos de encadeamento’ aparece em várias obras de Hirschman – *The Strategy of Economic Development* (1958); *Latin American issues, essays and comments* (1961); *A bias for hope: essays in development and Latin America* (1971).

Os teóricos neoclássicos, quando trataram do desenvolvimento econômico, o fizeram para superar as bases críticas apresentadas pela teoria do valor-trabalho de Marx. Foi neste movimento que emergiu a teoria de equilíbrio geral. Nesta perspectiva, não há problema na distribuição do excedente oriundo do trabalho, pois, o salário seria uma parte “justa³” do produto do trabalho. Por esta teoria, independente de qual fosse o tamanho da oferta de mão-de-obra, todas as pessoas que quisessem trabalhar, sempre encontrariam emprego. A teoria do desenvolvimento pela perspectiva neoclássica pode ser resumida: “o aumento de produtividade do trabalho... é consequência da acumulação de capital, a qual, por sua vez, está na dependência da taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e do preço de oferta da poupança” (Furtado, 2009, p. 62).

Inversamente à leitura neoclássica, Keynes (e os neokeynesianos) perceberam que o motor da atividade econômica era o investimento, criando portanto, uma teoria do investimento. Keynes percebeu que a teoria do equilíbrio geral era um instrumento negativo para a compreensão do processo econômico embutido na decisão de investir (Furtado, 2009, p. 76). Por conseguinte, oferta e procura formam as duas faces de uma mesma moeda, e, separá-las para encontrar o equilíbrio (geral) é “uma ficção sem fundamento” (Furtado, 2009, p. 77). Portanto, o nível de produção está determinado pela procura efetiva, a qual depende do volume de investimento. A renda só se transforma em demanda efetiva quando é consumida ou investida. O desemprego em uma economia qualquer, segundo Keynes, seria produto da incerteza intrínseca à decisão de investir (Furtado, 2009).

Basicamente o conceito de desenvolvimento para Schumpeter engloba a noção de “...uma transformação da estrutura socioeconômica de uma sociedade que a permite produzir mais e melhor os produtos de que ela necessita para sua existência” (Santos, 2011, p. 83). Logo, nesta lógica assume-se a presença de uma produtividade dos fatores de produção que seja crescente a ponto de promover “um aumento quantitativo e qualitativo de sua oferta agregada de bens e serviços que acarrete na melhoria generalizada do nível das condições de vida de sua população” (Santos, 2011, p. 83).

A respeito da questão do desenvolvimento na América Latina, vale destacar que, o pensamento desenvolvimentista esteve muito presente, especialmente após os estudos empreendidos por vários especialistas na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Bielschowsky (2004, p. 33) definiu o desenvolvimentismo⁴ como um “projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal”. O desenvolvimentismo visava implantar um capitalismo moderno no país, o qual seria alcançado via planejamento e intervenção estatal orientados para a industrialização. Foi no bojo deste movimento que políticas públicas foram criadas, justamente para dar impulso à industrialização, que vinha sendo viabilizada pelo planejamento e intervenção estatal.

Várias podem ser as referências para a Cepal usar a teoria de que industrialização é a base para a superação do subdesenvolvimento. Friedrich List (1985), por exemplo, apresentou uma obra que trouxe a perspectiva de que a industrialização deveria ser planejada e orientada pelo Estado⁵. Segundo o autor, os monarcas ingleses perceberam que “a recém-criada indústria nacional não teria

(3) Não geraria um ganho a mais ao produtor/capitalista como previu Marx.

(4) Também chamado de nacional-desenvolvimentismo.

(5) *The National System of Political Economy* (1841).

chance de sucesso em livre concorrência com as estrangeiras estabelecidas havia muito mais tempo” (List, 1885, p. 111).

A perspectiva presente nesta leitura, era que a situação de subdesenvolvimento era totalmente causada pela ausência de uma indústria forte e competitiva. Por conseguinte, o caminho para superar o subdesenvolvimento seria promover a industrialização nos países. A perspectiva impressa na leitura que colocava a industrialização como a solução para o subdesenvolvimento vivenciado nos países latino americanos, entendia que:

... o desenvolvimento econômico se expressa no aumento do bem-estar material, normalmente refletido pela elevação da renda real por habitante e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Considera-se que esse crescimento depende da adoção de métodos de produção indiretos cujo uso implica o aumento da dotação de capital por homem ocupado. A maior densidade de capital, por sua vez, vai sendo obtida à medida que se leva a efeito a acumulação, que é impulsionada pelo progresso técnico, necessária para garantir sua continuidade (Rodríguez, 1981, p. 36).

Assim, a perspectiva que passou a prevalecer indicava que:

...a condição do desenvolvimento passava por uma estrutura de política de desenvolvimento: a) condução deliberada do processo de industrialização; b) critérios de alocação de recursos; c) planificação do desenvolvimento, e, d) papel do Estado (Soares, 2014, p. 16).

Portanto, o foco no planejamento da industrialização passou a ser a meta de muitos países latino americanos. Porém, o que ocorreu de fato, foi que mesmo após a implantação de muitos dos mais importantes segmentos industriais, em vários países da região, em especial no Brasil, constatou-se que o subdesenvolvimento ainda prevalecia. Ou seja, a prevalência do subdesenvolvimento mesmo nos países com uma indústria implantada atestou a incapacidade da industrialização por si só, em superar o atraso social, cultural, político e econômico dessas nações em relação aos países desenvolvidos. Nesta circunstância, interpretações como a de Josué Castro, dentre outros, passaram a vigorar.

O subdesenvolvimento é o produto da má utilização dos recursos naturais e humanos realizada de forma a não conduzir à expansão econômica e a impedir as mudanças sociais indispensáveis ao processo da integração dos grupos humanos subdesenvolvidos dentro de um sistema econômico integrado. Só através de uma estratégia global de desenvolvimento, capaz de mobilizar todos os fatores de produção no interesse da coletividade, poderão ser eliminados o subdesenvolvimento e a fome da superfície da terra (Castro, 1968).

Furtado (2009, p. 173) afirmou que “é a heterogeneidade⁶ tecnológica entre setores ou departamentos que caracteriza o subdesenvolvimento”. Nós brasileiros, a duras penas aprendemos que “o crescimento do produto *per capita* não implica em aumento de importância relativa do setor desenvolvido” (Furtado, 2009, p. 175). Assim, apesar de industrializados, nós (e alguns outros países latino americanos) continuávamos subdesenvolvidos, pois, a heterogeneidade na estrutura e dinâmica produtiva permaneceu.

(6) O conceito de heterogeneidade estrutural foi cunhado por Aníbal Pinto (1970) na obra: A Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina, in: Bielschowsky, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal, Editora Record, Rio de Janeiro, 2000. p. 569-588.

A despeito dos vários posicionamentos teóricos a respeito do papel do Estado na economia, que brotaram nas últimas décadas na América Latina como um todo, vamos destacar o novo desenvolvimentismo, que foi uma proposta criada com intuito de suplantar as bases do subdesenvolvimento. Neste sentido, Bresser-Pereira (2010, p. 17) afirmou que:

O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de ideias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes.

Após a breve discussão a respeito das teorias de desenvolvimento que vigoraram na América Latina, passaremos à apresentação das características do subdesenvolvimento no México, Brasil e Peru.

2 Subdesenvolvimento e pobreza no México, Brasil e Peru

Neste artigo, o termo subdesenvolvimento foi definido como uma situação na qual:

Passam a coexistir, então, três setores dentro da economia: no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral (Furtado, 2009, p. 169).

Vale destacar que esta definição de subdesenvolvimento que estamos trabalhando foi considerada por Furtado (2009) como uma estrutura econômica subdesenvolvida mais complexa, já que no modelo anterior analisado por ele coexistiam empresas estrangeiras em um cenário de predomínio do sistema pré-capitalista. Usaremos a estrutura subdesenvolvida mais complexa por entender que ela expressa melhor a situação vivida por México e Brasil, enquanto o Peru poderia ser classificado como uma economia subdesenvolvida menos complexa, em que há convivência de um setor dual, onde o setor dinâmico externo coexiste e se desenvolve sem afetar profundamente o setor de subsistência. Corroborando com esta afirmação:

the Peruvian commercial regulations exemplified orthodox economic policies, creating two disconnected economies: one 'traditional,' related to the agrarian sector, located mainly in the Highlands; and an incipient 'modern sector', associated with exports, international markets and foreign investment (Sagasti et al., 2006, p. 236).

Conforme os autores, a economia dual que prevalece no Peru relaciona-se com uma fragmentação do tecido social, que produz exclusão social, política e econômica para a maior parte da população. Destarte, os desenhos das políticas públicas foram direcionados para um pequeno grupo social, vinculado com trabalhadores assalariados, burocracia e grupos bem estabelecidos na sociedade (Sagasti et al., 2006, p. 236).

Consideramos que as políticas sociais devem ser articuladas a uma política de desenvolvimento, no intuito de dinamizar, via fatores de encadeamentos relacionados aos setores interno e externo, os diferentes setores da economia. Ou seja, a política social pode potencializar os efeitos de encadeamentos das modificações promovidas nas forças produtivas de uma economia.

Draibe e Riesco (2007) criaram um conceito para estudar a política social na América Latina. Eles o denominaram de Latin American Developmental Welfare State (Ladws). Este conceito expressa o papel central que as políticas sociais tiveram para encorajar a industrialização, promovendo o nacional desenvolvimentismo. O nacional desenvolvimentismo, como dissemos anteriormente, focava na busca pela industrialização via uma intervenção planejada e orientada pelo Estado.

Neste sentido Pierson (2003, p. 11) afirmou que a América Latina foi a primeira região fora da Europa, que desenvolveu instituições próximas ao Welfare State. Apesar disso, enfatizamos que na região “a definição de seguridade social, data das primeiras décadas do século XX, e são dominadas pela estratégia de seguridade vinculada ao trabalho” (Dixon, 2000).

Usaremos alguns dados sociais e econômicos dos três países, para embasar alguns argumentos levantados neste artigo.

Tabela 1
Evolução da taxa de crescimento do PIB por país em %

País/Ano	2010	2011	2012	2013*
Brasil	6,9	2,7	0,9	2,4
México	5,3	3,9	3,9	1,3
Peru	8,8	6,9	6,3	5,2
América Latina e Caribe	5,6	4,3	3	2,6

*Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013: Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/52077/PanoramaEconomicoYSocial.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Conforme Ocampo (2007), o auge no crescimento econômico dos países latino americanos nos últimos anos deveu-se “... basicamente à coincidência de dois fatores de origem externa que não ocorriam simultaneamente desde os anos 1970: bons preços das matérias primas e excepcionais condições de financiamentos externos. A história econômica da América Latina mostra que tal combinação conduz inequivocamente a um rápido crescimento econômico.” (Ocampo, 2007, p. 79). Isso pode ser verificado pelas taxas de crescimento do PIB mostrados na Tabela 1.

Ao mesmo tempo, é importante destacar que em momento de um bom desempenho no crescimento do PIB da América Latina e da aplicação ampla e irrestrita de medidas de alívio à pobreza, especialmente, após os anos 2000, as taxas de pobreza e indigência⁷ caíram conforme os dados abaixo.

(7) A indigência é definida por um padrão de renda monetária na qual a pessoa tem dificuldades em se alimentar ao longo dos dias/meses. Normalmente, é um conceito relacionado à pobreza alimentar, qual seja, a dificuldade em se alimentar regularmente, com alimentos variados e frescos. Logo, indigência é aspecto mais doloroso da pobreza.

Tabela 2
Evolução das taxas de pobreza e indigência na América Latina, em % da população

	1980	1990	1999	2002	2008	2011	2012	2013
Pobreza	40,5	48,4	43,8	43,9	33,5	29,6	28,2	27,9
Indigência	18,6	22,6	18,6	19,3	12,9	11,6	11,3	11,5

Fonte: Cepal: Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2013).

Seguindo a tendência latino americana, os países escolhidos para análise neste artigo, quais sejam, México, Brasil e Peru também apresentaram quedas nas suas taxas de pobreza. Vale destacar que, a extensão e a intensidade da pobreza em um país qualquer depende de três aspectos, quais sejam: i) nível e ii) evolução da desigualdade e, iii) crescimento do PIB (Bourguignon, 2004).

Tabela 3
Taxa de pobreza em percentual da população para México, Brasil e Peru para anos selecionados

País	Taxa de pobreza em percentual da população
México ⁸	2002: 39,4% 2010: 36,3% 2012 ⁹ : 45,5%
Brasil	2001: 37,5% 2009: 24,9% 2011: 20,9%
Peru	2001: 54,7% 2010: 31,3% 2011: 27,8%

Fonte: Cepal: Social Panorama of Latin America, 2012. Retirado do site: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/49398/2012-960-PSI_WEB.pdf. Acesso em: 23 abr. 2014.

A despeito da melhora observada nos indicadores de pobreza no Brasil e Peru, os percentuais (em relação ao total de população) ainda são consideráveis. Destacando o caso do México, onde as taxas de pobreza estão aumentando. Alguns fatores podem ser elencados como responsáveis por este aumento: i) crise nos EUA em anos recentes, devido ao fato de a economia mexicana ser muito dependente da economia americana, uma crise lá, afeta diretamente a economia e as taxas de pobreza no México; ii) má remuneração nos setores industriais, especialmente após a

(8) No caso do México, é interessante observar que há uma classificação da pobreza em três dimensões: alimentar, capacidades e patrimônio. Para ter os dados detalhados dos níveis de pobreza para cada uma das dimensões consulte o site: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza%202012/Porcentaje%20Poblaci%C3%B3n_grande.jpg. Acesso em: 12 maio 2014.

(9) De acordo com dados fornecidos pelo site: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza%202012/CUADRO%201_POBREZA_2012_CON_COMBUSTIBLE.jpg. Acesso em: 12 maio 2014.

entrada do México no NAFTA; iii) redução dos investimentos do governo em benefícios sociais¹⁰ e iv) diminuição da renda da população, decorrente da crise econômica, das perdas salariais e da queda dos investimentos públicos em benefícios sociais.

No caso peruano destacamos que apesar das ações implementadas para reduzir a pobreza, uma das características que tem prevalecido é o dualismo na dinâmica econômica deste país, no qual: “*traditional informal sectors (both rural and urban) still comprised 75 per cent of the total workforce, but contributed only 36 per cent to the value-added of GDP*” (Wise, 1994 apud Sagasti et al., 2006, p. 245). Sendo que a desconexão entre o setor tradicional e moderno apresenta-se como a maior dificuldade enfrentada pelo Peru para ampliar o papel do Estado na economia e no combate à pobreza (Sagasti et al., 2006, p. 239).

O caso brasileiro merece algumas observações, a primeira delas concerne à queda nos índices de pobreza e a melhora no índice de GINI. Pesquisas analisando a melhora no índice de Gini, mostraram que a mesma deveu-se quase que integralmente aos ganhos reais ofertados aos salários (World Bank, 2011). Ou seja, o programa de transferência de renda, Bolsa Família, teve um impacto tímido na melhora do índice de Gini. Isso se deve ao fato de a intervenção afetar os mais pobres, sem reduzir a participação da renda dos mais ricos no todo. Ou seja, a melhora no índice de Gini depende tanto da melhora da renda dos mais pobres como da transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres.

Tabela 4
Índice de GINI no México, Brasil e Peru, em anos selecionados

País	Índice de GINI
Brasil	2009: 54,7
	2012: 51,9*
México	2008: 48,3
	2010: 47,2
Peru	2009: 49,1
	2010: 48,1

* Este dado foi retirado do site: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>. Acesso em: 19 maio 2014.

Fonte: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Acesso em: 19 maio 2014.

A melhora nos índices de Gini dos três países está associada com várias ações, dentre elas, os ganhos reais de salários propiciados pelo maior crescimento do PIB, o qual aquece o mercado de trabalho. Por outro lado, vale destacar que o Brasil apresenta o pior índice de Gini dentre os países selecionados, ao mesmo tempo, é o país que possui a mais diversificada estrutura industrial. Assim, a prevalência do subdesenvolvimento no Brasil é incontestável, já que o país está entre as 10 maiores economias do Mundo apresentando os piores índices de desigualdade de renda.

(10) Algumas reflexões neste sentido podem ser lidas no site: <http://www.vermelho.org.br/noticia/239208-2-http://ecoepol.blogspot.com.br/2014/01/o-aumento-da-pobreza-e-reducao-dos.html>. Acesso em: 19 maio 2014.

Corroborando com a afirmação acima, referenciamos que o ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (2013¹¹) mostrava o Brasil na colocação 87º, enquanto o Peru estava na colocação 77º e México em 61º lugar. Ou seja, apesar de ser o mais industrializado dos três países em análise, sendo inclusive aquele que tem maior PIB, o Brasil apresenta os piores dados de Desenvolvimento Humano e de desigualdade de renda. No próximo tópico passaremos ao estudo dos esquemas de superação da pobreza aplicados nos três países e sua relação com o subdesenvolvimento.

3 O subdesenvolvimento e os esquemas de superação da pobreza no México, Brasil e Peru

O subdesenvolvimento é definido como uma situação na qual coexistem três setores em uma economia (Furtado, 2009). Um setor avançado vinculado ao mercado externo, outro moderadamente dinâmico com efeitos de encadeamento relacionados ao mercado interno, e, finalmente, um setor sem dinamismo algum relacionado à subsistência. De posse desta informação, analisaremos os esquemas de alívio à pobreza no México, Brasil e Peru.

No México, o Programa de Transferência de Renda chamado *Oportunidades* vem sendo complementado pela Estratégia *Vivir Mejor*, um esquema criado para coordenar as ações de superação da pobreza via três aspectos: “i) desarrollo de capacidades básicas; ii) construcción de una rede de protección social y iii) vinculación entre la política social y económica” (Sedesol, 2008).

A estratégia *Vivir Mejor* se divide em cinco objetivos, sendo que o primeiro garante a participação social livre e equitativa, e tem como meta desenvolver e potencializar as capacidades básicas, quais sejam, alimentação, educação, saúde, moradia, infraestrutura social e identidade jurídica a todos os cidadãos. O segundo garante proteção e reduz as incertezas que as pessoas/comunidades enfrentam ao longo de suas vidas, tais como situações de vulnerabilidade (viuvez, doença, orfandade) catástrofes, flutuações econômicas, desastres naturais e ambientais. Em um terceiro objetivo elencou-se o cuidado com o entorno na busca por uma maior coesão social e um desenvolvimento regional mais equilibrado, neste caso, busca-se o fortalecimento do tecido social, ordenamento do território e um desenvolvimento regional equilibrado. No quarto objetivo, o intuito foi elevar as capacitações¹² das pessoas, para que as mesmas encontrem melhores opções de emprego e renda. Neste caso, o foco seria no desenvolvimento de capacidades produtivas, facilidades de acesso ao mercado de trabalho e certeza jurídica. No último objetivo, buscou-se incorporar os aspectos ambientais na discussão, de forma a que a política social incorpore os critérios de sustentabilidade (Sedesol¹³, 2008, p. 14-15).

O Brasil, por conseguinte, teve o seu Programa de Transferência de Renda com Condições (Programa Bolsa Família - PBF) associado a estratégia Brasil sem Miséria, a qual sucedeu os programas complementares ao PBF. A estratégia Brasil sem Miséria possui suas ações divididas em quatro eixos, quais sejam, i) busca ativa; ii) garantia de renda; iii) acesso a

(11) Disponível no site: <http://blog.estadaodados.com/ranking-do-indice-de-desenvolvimento-humano-idh-2013/>. Acesso em: 22 maio 2014.

(12) Aqui no sentido proposto por Amartya Sen, onde capacitações pressupõe avanços na inserção econômico-social das pessoas.

(13) Tradução própria com base no original em espanhol.

serviços e iv) inclusão produtiva. Salientando que, a garantia de renda tem no Programa Bolsa Família o seu ícone, enquanto a busca ativa tem no Cadastro Único das Políticas Sociais o seu ponto de atuação. O Plano¹⁴ Brasil sem Miséria atua diretamente com os extremos pobres, os quais, conforme diagnóstico, encontram maiores dificuldades no acesso e na apropriação dos serviços públicos oferecidos.

No caso peruano, o Programa *Juntos* foi complementado pela Estratégia *Creceer*, a qual tem como meta atuar em três momentos do desenvolvimento social e econômico das famílias extremo pobres e pobres, quais sejam, no curto prazo promover o alívio à pobreza extrema. No médio prazo, criar oportunidades econômicas e investir em infraestrutura básica. Enquanto no longo prazo, espera-se produzir oportunidades de inserção econômica para as gerações seguintes (MDIS, s.d. p. 11). Na estratégia *Creceer* o domicílio despontou como unidade de desenho, análise e atenção (MDIS, s.d., p. 18), o raciocínio presente é que a partir do domicílio têm-se intervenções em: a) nutrição infantil (entre zero e três anos); b) desenvolvimento infantil (de zero a 5 anos); c) desenvolvimento da infância e adolescência (entre 6 e 17 anos); d) inclusão econômica (entre 18-64 anos), e, e) proteção ao adulto maior (acima de 65 anos) (MDIS, s.d. p. 19).

Interessante sumarizar as características comuns presentes nas três estratégias, quais sejam, *Vivir Mejor*, Brasil sem Miséria e *Creceer*:

a) Existe um Programa de Transferência com Condicionalidades, o qual é apresentado como um 'dínamo' gerador de direitos;

b) Há uma estratégia de superação da pobreza, que almeja, para além de gerar direitos, promover a emancipação dos beneficiários em relação aos Programas de Transferência Condicionada de Renda;

c) Existem ações que no curto prazo focam no alívio imediato da pobreza. Outras que no médio prazo visam promover oportunidades econômicas e investimento em infraestrutura, e, finalmente medidas de longo prazo que focam na geração de oportunidades econômicas para as gerações futuras.

d) As intervenções para alívio à pobreza são focalizadas;

e) Todas as três estratégias miram na articulação das medidas de forma intersetorial e intergovernamental. A meta é, a partir da transversalidade das estratégias ultrapassar a fragmentação e pulverização das ações orientadas para a emancipação da pobreza.

Partindo destas características comuns passaremos à análise de seus possíveis impactos sobre o subdesenvolvimento. Entendemos que caso as três dimensões de intervenção sejam executadas com a devida atenção, no curto, médio e longo prazos, a redução das heterogeneidades prevaletentes entre os setores tenderão a ocorrer no longo prazo. Porém, o que temos atestado nos três países tem sido uma ênfase maior no alívio à pobreza (curto prazo) em detrimento das demais

(14) O governo brasileiro chama Brasil sem Miséria de Plano. Nós, neste artigo entendemos que ele configura uma estratégia que visa emancipar as famílias pobres e extremo pobres que são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Chamamos Brasil sem Miséria de estratégia por entender que ele visa articular diversas ações, no intuito claro de romper com a fragmentação das práticas de combate à pobreza.

dimensões. Com isso, reduzem-se as possibilidades de diminuir as desigualdades dinâmicas existentes entre os setores econômicos nesses países.

No caso das intervenções de médio prazo (investimento em infraestrutura especificamente), Furtado nos alertou que:

Suponhamos que o governo decida reorientar seus gastos, reduzindo as despesas correntes em benefício das inversões, sem aumentar a carga fiscal, e que o incremento do produto adveniente desse aumento de inversões também seja orientado para a formação de capital. A economia entraria, assim, em uma etapa de crescimento acelerado, que somente se esgotaria quando, de novo, se estabilizasse a taxa de inversão (Furtado, 2009, p. 182).

Pesquisadores brasileiros têm entendido que o êxito do PBF trouxe suas limitações para as práticas de diminuição da pobreza, e, apontam que a melhoria da infraestrutura social é essencial para prolongar os efeitos de encadeamento das práticas orientadas para emancipar a pobreza (Deddecca et al., 2013).

Ora, dado o tempo que os Programas de Transferência de Renda vêm sendo implementados e dada a criação das estratégias, os efeitos de encadeamento econômico oriundos da intervenção de médio prazo já deveriam ter sido sentidos nos três países. Algo que ainda não se viu. Na realidade entendemos que as estratégias têm uma leitura interessante dos problemas a serem atacados para dinamizar o setor de subsistência, a ponto, do mesmo deixar de existir e integrar-se aos setores mais dinâmicos (interno e externo). No entanto, a execução das mesmas tem limitado sua capacidade em produzir o dinamismo no setor de subsistência.

Assim, a despeito do desenho das estratégias, qual seja a busca por romper com a fragmentação e pulverização das ações, estas têm sido frágeis em afetar o setor de subsistência, no qual reside a produção e reprodução da pobreza nos três países. Logo, uma estratégia de emancipação da pobreza para ser bem sucedida precisa, além das estratégias, práticas que sejam fomentadoras de dinamismo e efeitos de encadeamento vinculados ao setor de subsistência.

4 Considerações finais

Os esquemas para emancipar a pobreza na América Latina têm tido nas estratégias o seu expoente. E, coincidente ao que sumarizamos acima, estas estratégias têm três eixos de intervenção, quais sejam: i) curto prazo: aliviar a pobreza extrema; ii) médio prazo: gerar oportunidades econômicas e investimento em infraestrutura básica; iii) longo prazo: engendrar inserção produtiva para as gerações futuras que receberam os Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Analisando pelo prisma das metas almejadas pelas estratégias, entendemos que a despeito da boa leitura do problema da pobreza e de sua reprodução presente no desenho das estratégias, na prática, a execução destas ações tem sido enviesada pelo curto prazo. Ou seja, as ações de alívio à pobreza têm tido mais ênfase política, e, conseqüentemente, um maior impacto econômico que aquelas vinculadas ao médio e longo prazos. Atribuímos a isso a dificuldade em dinamizar o setor de subsistência destes três países.

Por outro lado, entendemos que a pobreza somente poderia ser superada caso houvesse produção de dinamismo no setor de subsistência, o qual produz e reproduz a pobreza nos três países. Para criar dinamismo no setor de subsistência é preciso que as intervenções de médio e

longo prazo sejam bem sucedidas, e que estejam associadas à uma melhor distribuição da renda em favor dos grupos mais pobres.

Destarte, interpretamos que o conceito de subdesenvolvimento furtadiano pode contribuir muito para uma reavaliação dos esquemas de emancipação da pobreza aplicados na América Latina. Consideramos que não adianta ofertar renda, sem oferecer meios para dinamizar os setores econômicos menos dinâmicos da sociedade. Logo, a superação da pobreza no longo prazo depende totalmente da criação de dinamismo para o setor de subsistência, no qual os pobres e extremo pobres vêm encontrando os meios para sua sobrevivência mínima.

Os esquemas desenhados por México, Brasil e Peru são relevantes ao aclarar a mudança na perspectiva de ações para emancipar a pobreza. Entendemos que com os esquemas de superação da pobreza, as causas da pobreza passaram a ser entendidas como múltiplas, demandando, portanto, várias linhas de ação. Ao mesmo tempo, estes esquemas vêm sendo reproduzidos na América Latina, dado que Brasil e México, desde os anos 1990, despontaram como os grandes ofertantes de tecnologias sociais voltadas à redução da pobreza. Muitos países mimetizaram as práticas realizadas em México e Brasil, o Peru foi um deles.

Dessa forma, entendemos que tanto os esquemas de superação da pobreza como a perspectiva do subdesenvolvimento ofertada por Celso Furtado, são essenciais e complementares para o redesenho das práticas para emancipar a pobreza na América Latina. Ou seja, o subdesenvolvimento ainda é um tema a ser considerado no planejamento público, e a persistência da pobreza e da desigualdade social confirma sua atualidade.

Findamos este artigo respondendo à questão problema levantada, qual seja, será que as políticas para superação da pobreza (implementadas no México, Brasil e Peru) foram idealizadas para dinamizar o setor onde as atividades de subsistência predominam? O estudo desenvolvido neste artigo apontou que os esquemas para superar a pobreza no México, Brasil e Peru trazem um bom diagnóstico para a questão, ao focar na busca por inserção profissional dos beneficiários dos programas de transferência de renda. No entanto, na prática, a execução destes esquemas ainda foca no alívio à pobreza no curto prazo. Dessa forma, as medidas implementadas têm sido insuficientes para dinamizar o setor de subsistência, feito essencial para superar o subdesenvolvimento e emancipar a pobreza.

Referências bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo: 1930-1964*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2004.

BOURGUIGNON, F. *The poverty-growth-inequality triangle*. O artigo foi apresentado no Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, on February 4, 2004. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zaZ5x4SHp68J:siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185_ICRIER_paper-final.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=ubuntu-browser. Acesso em: 22 maio 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Do antigo ao novo desenvolvimento na América Latina*. Artigo a ser publicado em livro organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2010.

CASTRO, J. A explosão demográfica e a fome no Mundo. In: CASTRO, A. M. (Org.). *Fome, um tema proibido*. Edição Civilização Brasileira, 2003.

DRAIBE, S. E RIESCO, M. Capítulo I - Latin America: a new developmental welfare state in the making? In: RIESCO, M. (Org.). *Latin America a new development welfare state model in the making?* UNRISD – United Nations Research Institut for Social Development, 2007.

DEDECCA, C. S.; TROVAO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. Una evaluación de la pobreza en Brasil, en un enfoque multidimensional. *Revista Sociedad y Equidad*, v. 1, p. 62-89, 2013.

DIXON, J. Sistemas de seguridade social na América Latina: uma avaliação ordinal. *Revista Opinião Pública*, v. VI, n. 2, p. 263-281, 2000.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1980.

LIST, F. *The national system of political economy*. London: Longmans Green and Company, 1885.

MINISTÉRIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MDIS). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer. s.d. Disponível em: www.mdis.gob.pe. Acesso em: 12 maio 2014.

OCAMPO. A macroeconomia da bonança econômica latino-americana. *Revista Cepal*, Número especial em português. 2007.

PIERSON, C. *'Late industrialisers' and the development of the welfare state*. background paper for the project 'Social policy in a development context' united nations research institute for social development (UNRISD). Genève, Switzerland: Palais des Nations, 2003.

PINTO, A. Natureza e implicações da 'heterogeneidade estrutural' da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000a. p. 569-588.

PINTO, A. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000b. p. 611-649.

RODRÍGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Ed Forense Universitária, 1981.

SAGASTI, F.; PRADA, F.; BAZAN, M. *Social policy in a development context: the case of Peru*. In: RIESCO M., (Org.). *Latin America: a new developmental welfare state model in the making?* Basingstoke: Palgrave-Macmillan/UNRISD, 2006. p. 235-267.

SANTOS, R. C. Perspectiva histórica do desenvolvimento brasileiro transformações versus desenvolvimento econômico. In: DUARTE, P. G.; SILBER, S. D.; GUILHOTO, J. J. M. (Org.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 83-92.

SEDESOL. *Vivir mejor*: política social del gobierno federal 2007-2012. 2008. Disponível em: www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir_better.pdf. Acesso em: 5 maio 2014.

SOARES, J. A. *Uma interpretação do novo desenvolvimentismo a partir da conjuntura econômica da América Latina*. Cepal, 2014. Disponível em: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/52590/P52590.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl. Acesso em: 1 maio 2014.

WORLD BANK. *On the edge of uncertainty*: poverty reduction in Latin America and the Caribbean during the Great Recession and beyond. Document of World Bank, 2011. Available: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html>. Acesso em: 13 jan. 2012.