

MAYRA PAULA ESPINA PRIETO\*

## POBREZA, DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO:

O PAPEL DO ESTADO NA EXPERIÊNCIA CUBANA  
E SEUS DESAFIOS ATUAIS

### INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é contribuir para um entendimento do caminho tomado por Cuba desde a revolução de 1959, como um país caracterizado pela transição socialista, quanto à administração do chamado “problema social” e, particularmente, a forma pela qual tem tratado a questão da pobreza e da exclusão social. Essas questões foram o principal foco de atenção da política social cubana durante a transição. A fim de limitar a extensão deste capítulo, deve-se notar que sua tese central é a de que as características ou princípios que orientaram a transição socialista cubana mostram que a política social implementada durante aquele período – e especialmente a estratégia ou estratégias para combater a pobreza e promover o desenvolvimento – foram centradas na igualdade. De acordo com esta lógica, o traço essencial tem sido a existência de um Estado forte, reivindicando e retendo consigo um papel de liderança como agente e garantidor dessas políticas. Primeiro considerarei os desafios analisados por esta abordagem que teve seus sucessos e fraquezas como resultado da crise e do processo de reforma na moderna sociedade cubana.

\* Mayra Espina Prieto é pesquisadora no Centro de Pesquisas Psicológica e Sociológica em Havana e professora de Sociologia da Desigualdade na Universidade de Havana, Cuba. Trabalha há muitos anos em pesquisas sobre desigualdades, processos de estratificação e política social em Cuba.

O capítulo focalizará dois elementos que descrevem alguns dos novos desafios, especificamente aqueles que melhor ilustram a reorganização da estrutura social desde o início dos anos 1990 e os níveis de igualdade alcançados como resultado dos efeitos adversos da crise e das reformas implementadas, e a necessidade de repensar como o Estado tem desempenhado seu papel de liderança neste âmbito: primeiro, a polarização da renda e segundo, a territorialização das desigualdades.

### O MODELO CUBANO DE POLÍTICA SOCIAL E DE REDUÇÃO DA POBREZA

A experiência vivida pela sociedade cubana durante aproximadamente os últimos 45 anos pode ser interpretada como um processo de mudança social intenso e generalizado, que tem passado por diferentes etapas, incluindo as de crise, e que se tem caracterizado pela construção de um modelo de transformações sociais, que apresenta traços originais se comparado com o repertório de políticas sociais e de condução do problema da pobreza mais extenso nos países subdesenvolvidos ou periféricos.

A essência do modelo está cristalizada num conjunto de peculiaridades existentes nas políticas sociais que o mesmo inspira, tais como: eliminação da propriedade privada sobre os meios fundamentais de produção; propriedade social estatal; formulação de políticas focalizadas na igualdade e justiça social; o Estado como ator principal na formulação e implementação das políticas sociais e do planejamento como mecanismo para sua organização; política social única e centralizada que garanta os níveis mais extensos possíveis de serviços sociais básicos universais; centralidade da distribuição como instrumento da justiça social; notável ênfase no consumo social para garantir justiça distributiva; gradual homogeneização da renda e acesso extensivo ao emprego; concepção do combate à pobreza como gestão de políticas de desenvolvimento; manutenção desses princípios e a inalienável responsabilidade do Estado.

Esse conjunto de características se associa diretamente à consolidação do que poderíamos chamar “espaços de igualdade”, um mecanismo de distribuição que é: universal, extensivo, livre ou facilmente acessível, sujeito a um direito legalmente outorgado, de natureza estatal e pública; Estado formulado e centralizado, com acesso garantido, participação social, predominância de soluções coletivas sobre as individuais, homogeneidade, qualidade continuamente crescente e opção de integração social sob igualdade de condições para todos os grupos independentemente de suas rendas.

Uma característica particular do caso cubano é que o Estado é o único ou pelo menos o protagonista hegemônico desses espaços distributivos. Isto quer dizer que não há outras alternativas para conseguir o bem que se distribui num determinado espaço ou estas não são importantes e não podem competir com a opção estatal. A política social cubana tem como motivação de expansão progressiva desses espaços, situados essencialmente em seis áreas: satisfação de necessidades nutricionais básicas, educação, saúde, cultura, esporte e seguridade social.

Nossa intenção não é concluir que este modelo e as práticas que tem inspirado tenham sido perfeitos e bem-sucedidos. De fato, a partir da pesquisa social, tem-se construído um interessante ponto de vista crítico sobre a política social cubana e sobre o modelo de mudança socioeconômica seguido pela transição socialista, que inclui interessantes arestas para esta análise. Uma abordagem crítica sobre este modelo e práticas, através da sociologia da desigualdade pode ser resumida a seguir.

Absoluto estatismo como fórmula quase exclusiva da propriedade social sobrecarrega o Estado, limita sua eficiência e desperdiça a capacidade inovadora e produtiva de outros atores sociais e tipos de propriedade. Excessivo centralismo na tomada de decisões, formalização da participação, distribuição homogênea, resultando em insensibilidade para captar as diferenças e particularidades individuais, grupais e locais em termos de necessidades. Acarreta pouco envolvimento dos atores locais e governos na formulação de políticas sociais neste nível. Resulta, entre outras coisas, na burocratização e na expansão da economia submersa (Espina, 1999).

Outra vertente crítica essencial estrutura-se a partir da economia e tem a ver com as insuficiências do modelo econômico posto em prática e, em conseqüência, com sua debilidade como sustentáculo de uma política social ambiciosa. Embora nesta área não haja um ponto de vista único, o ponto de vista aqui adotado está próximo ao de Monreal e Carranza (2000) ao afirmarem que o crescimento econômico em Cuba durante o período 1975-1989 foi um crescimento extensivo, insuficiente e com um alto nível de compensação por via externa.

As limitações do modelo identificadas por esses autores incluem: a existência de fatores de compensação por via externa como condição indispensável para seu funcionamento (isto é: sua incapacidade para ser auto-sustentável); uso insuficiente de recursos produtivos; incapacidade de transformar os vastos recursos acumulados em um montante acrescentado de exportações; insuficiente integração intersetorial da economia nacional; tecnologia de alto consumo energético; crescimento altamente vulnerável a fatores externos. A conclusão desta análise indica que: “a economia nacional conservava assim poderosas barreiras

estruturais para um crescimento auto-sustentado que se agregam à relativa escassez de recursos naturais” (*Ibid*).

Sociologia e economia coincidem em suas valorações sobre o local da distribuição e o consumo, neste modelo, no sentido de que o igualitarismo homogenista distributivo, embora possa ser eficaz para massificar e universalizar a satisfação de um conjunto amplo de necessidades, não tem sensibilidade para a diversidade e produz o efeito de homogeneizar artificialmente os seres humanos e grupos sociais, igualando suas necessidades e formas de satisfazê-las, o que, contrariamente aos seus propósitos, este esquema distributivo gera insatisfação ou satisfação parcial, e se transforma, também, paradoxalmente, em um fator de reprodução de desigualdades, por seu perfil indefinido para responder de forma particularizada às necessidades de setores em condições de partida desvantajosas, que não lhes permite alcançar em situação verdadeiramente de igualdade a apropriação dos benefícios distribuídos de forma homogênea e que exigiriam políticas de “ação afirmativa”, que acabassem com as condições de reprodução das desvantagens. Da mesma forma, um consumo indiferenciado e pouco conectado com os resultados do trabalho e o esforço produtivo perde suas possibilidades como propulsor da eficiência. Também a subvalorização do consumidor individual, associada às rendas pessoal e familiar, e certa demonização do mesmo por seu caráter indiferenciado, tem embasado sua expressão como âmbito de ampliação legítima das capacidades e necessidades individuais, de mecanismo de incentivo ao desempenho produtivo e, em geral, de relação social que estimula a produção. (Hernández *et al.*, 2002).

Assumindo essa visão crítica, que é essencial para qualquer tentativa de autotransformação da experiência cubana, interessa-nos destacar, aqui, que, a nosso ver, o ideal de política social e da estratégia de redução da pobreza, adotado como bússola para orientar a mudança e o desenvolvimento durante a transição socialista cubana, ainda vivo na reforma econômica, está relacionado ao que pode ser chamado de “modelo de igualdade” ou “modelo ético”. Deste ponto de vista, a política social estaria fora do cálculo econômico e se situaria na esfera da contabilidade ética, na área do conflito entre valores. Constituiria uma metapolítica na medida em que se configura como matriz de princípios ordenadores de escolhas dramáticas, entre princípios mutantes e contraditórios (Tavares, 1999). Tais escolhas envolvem compromissos adequados aos imperativos do contexto específico, mas não se deve conceber que a eficiência da economia e considerações éticas sejam necessariamente irreconciliáveis. De acordo com Klisberg (2002: 9), outros países na região devem ter adotado uma atitude de “paciência histórica”, supondo que a solução do problema da pobreza é uma questão de tempo, mas o modelo cubano está estabelecido na “ética da urgência”.

## POLARIZAÇÃO DA RENDA

As desigualdades econômicas podem ser definidas como as diferenças na distribuição de renda, no acesso ao bem-estar material e espiritual e no consumo (Heller, 1999), e expressam o grau diferente de disponibilidade de recursos e dotação de meios para a satisfação de necessidades que caracteriza distintos grupos sociais. Nesta trilogia (renda-acesso ao bem-estar-consumo) as rendas monetárias individuais e familiares – operacionalmente entendidas como a quantia em dinheiro que um indivíduo ou família recebe de diferentes fontes (salários, pensões, lucros, fontes informais e ações ilegais, etc.) em períodos determinados constituem o indicador primário (não o único) para medir desigualdades, pobreza e inferioridade social, porque reflete a capacidade de satisfazer necessidades que deve realizar-se através do mercado e para medir quantitativamente as distâncias sociais.

No caso de Cuba, pode-se afirmar que as transformações socioeconômicas de caráter socialista tiveram como efeito, nas três primeiras décadas de revolução, uma redução relevante das assimetrias verificadas na distribuição da renda da população e suas fontes, a tendência à desconcentração e a frágil presença de processos de polarização, pela eliminação dos extremos mais agudos e marcados (excluindo-se elites exploradoras, desempregados e os extremamente pobres) da estratificação social.

Os 10% mais ricos da população recebiam 38% da renda total em 1953, enquanto os 20% mais pobres percebiam 2,1%. Em 1978, a apenas duas décadas de revolução, esta relação havia variado substancialmente: 20% de nível econômico mais baixo participavam de 11% da renda total e 20% das camadas superiores, 27% (Martinez *et al.*, 1997).

É que as mudanças socioestruturais próprias da transição socialista focalizaram, sobretudo, a expansão e o amplo predomínio do setor público da economia nacional. Desta maneira, esse processo de desconcentração da renda deve-se à estatização e salarização da maior parte da renda individual e familiar. A proporção de trabalhadores estatais, em relação ao total da população ocupada, variou de 8,8% em 1953, a 86% em 1970 e 94% em 1988 (Comité Estatal de Estadísticas 1981 e Oficina Nacional de Estadísticas, 1998).

A nacionalização do emprego foi acompanhada da formulação e aplicação de um sistema salarial uniforme e centralizado, que dava ao Estado participação máxima na fixação das retribuições, separando a problemática salarial da área de atuação do mercado de trabalho, que praticamente foi abolido, e que criou as condições para uma maior igualdade na retribuição pelo trabalho, ao mesmo tempo em que propunha-se garantir igual pagamento por trabalho igual (Nerey e Bris-

mart, 1999), estimulando um processo através do qual a renda familiar estava baseada no salário.

Simultaneamente, ocorre uma perda da importância absoluta e relativa da renda como indicador de desigualdade. Isso se explica pela universalização dos “espaços de igualdade”, mencionados acima, como mecanismo de distribuição igualitária que assegurava um amplo acesso ao consumo material e espiritual para a satisfação de necessidades básicas, no tocante a alimentação, saúde, educação, esporte, cultura e outros bens, com o que se reduziu a dependência entre consumo ou bem-estar e renda monetária familiar e pessoal.

Com a implantação, em torno de 1983, da Reforma Geral de Salários, a delimitação da escala qualificação-salário foi fixada em um espectro de 13 grupos, admitindo apenas uma diferenciação entre salários máximos e mínimos numa escala de 4,5 para 1 (Nerey e Brismart, 1999). Os salários adquiriram um papel claro como um fator de homogeneização sócio-estrutural devido à minimização de seu perfil estratificador. O coeficiente Gini, estimado para 1986 atingiu um valor de 0,24 (Brundenius, 1987). Esse efeito foi reforçado por um sistema de seguridade e assistência social que garantia proteção de cobertura universal e rendas pós ou extralaborais cujo montante mínimo, junto aos fundos sociais de consumo, asseguravam um acesso ao consumo adequado para os não trabalhadores e assistidos.

Mas, a par com o lado positivo da equidade de renda, estudos sobre esta problemática apontam as arestas negativas: incapacidade do salário em converter-se em um “motor mobilizador/corretor” da estrutura social herdada do subdesenvolvimento; acentuação dos desequilíbrios entre profissões e grupos; déficit permanente da força de trabalho em atividades econômicas prioritárias porém mal remuneradas (agricultura); separação entre aumentos salariais e elevação da eficiência; hiperutilização dos recursos humanos; efeitos insuficientes de incentivo salarial (Nerey e Brismart, 1999).

Os anos 1990 registram uma mudança bastante radical no que diz respeito à distribuição da renda individual e familiar, quando se ampliam consideravelmente a magnitude de sua diferenciação e as distâncias sociais que delas derivam. Várias pesquisas realizadas na segunda metade da década passada identificaram um conjunto de traços e tendências nesta área que sintetizamos a seguir:

- o empobrecimento de amplos setores da força de trabalho, surgimento de uma elite de trabalhadores; emergência de renda e níveis de vida não associados ao trabalho; exclusão de importantes segmentos da população do consumo em certos mercados ou, pelo menos, redução do acesso aos produtos desses mercados a um grupo muito limitado (Togores, 1999);

- reestratificação social, “desnacionalização” e “desassalarização” de muitas profissões, concentração e polarização da renda (Espina, 1999);
- surgimento de uma faixa populacional em situação de pobreza, superioridade da renda média dos trabalhadores independentes em relação aos funcionários do setor público (Ferriol, 1999); e
- diversificação das formas de estímulo aos trabalhadores, perda do peso do salário na capacidade financeira das famílias, como veículo de satisfação das necessidades da população e como fator homogeneizador da estrutura social; dispersão dos níveis de renda dos servidores públicos, redistribuição do poder para fixação de salários com perda da centralidade absoluta do Estado, fragilização quantitativa e qualitativa dos serviços sociais (Nerey e Brismart, 1999).

Esse conjunto de características indica a presença de um processo de reestratificação associado à diferenciação da renda individual e familiar.

Lamentavelmente, as estatísticas sistemáticas cubanas não têm reagido ainda a essas mudanças e não permitem calcular distâncias reais, pois distinguem, apenas, 5 grupos, a partir da média mensal de renda *per capita*: Grupo 1 (até 50 Pesos); Grupo 2 (entre 51 e 100 Pesos); Grupo 3 (entre 101 e 150 Pesos); Grupo 4 (entre 151 e 200 Pesos); Grupo 5 (201 Pesos e mais). Assim, se quisermos nos aproximar da magnitude real das distâncias sociais, ou ao menos inferir seus possíveis extremos com certa veracidade, teremos que recorrer a outros meios. Atualmente, Cuba não dispõe de estatísticas oficiais que ajudem a estimar a distância entre grupos de renda. Entretanto, estudos recentes realizados na Cidade de Havana com outros propósitos – investigar os estilos de vida e diversas estratégias de renda de famílias de diferentes estratos sociais e sua percepção de desigualdade – relatam uma estratificação de renda de largo espectro.

Iñiguez *et al.* (2001) detectou uma estratificação de renda que abrange um espectro que vai de uma cifra de um *per capita* mensal superior a 928 pesos até uma inferior a 214 pesos. O Departamento de Estudos sobre Família do Centro de Pesquisa Psicológica e Sociológica detectou uma distribuição da renda *per capita* mensal familiar que oscila entre 69 e 1200 pesos. (Departamento de Estudios sobre Familia , 2001). Outro estudo intitulado “Componentes y distancias sociales en la Ciudad” (Espina *et al.*, 2002) identificou um *per capita* familiar mínimo de 37 pesos e um máximo de 1.025 pesos – 28 vezes mais elevada do que a mínima. Aqui, a vantagem econômica está associada à combinação de fontes de renda: remessas familiares e salário estatal e outras rendas

provenientes do vínculo com a propriedade privada. Observa-se, portanto, o fato de que três estudos diferentes, com captações em distintos momentos dos três últimos anos e usando tipologias qualitativas que permitissem selecionar casos que representassem situações socioestruturais típicas, com certo grau de extensão na estrutura social cubana, apontam para um espectro de rendas mais amplo que o que as estatísticas oficiais permitem discernir.

Se a esta análise acrescentarmos o dado de que a faixa de pobreza urbana é calculada atualmente em torno de 20% (Ferriol, 2002) torna-se claro que um ponto distintivo das desigualdades por rendas na fase atual, ao contrário do que ocorria em períodos anteriores à crise e à reforma, é que estas estão colocadas no âmbito das necessidades básicas.

Tentando aproximarmo-nos da evolução do problema da pobreza na experiência socialista cubana, embora, lamentavelmente, não contemos com medições sucessivas deste fenômeno, algumas análises realizadas no início dos anos 1980 revelavam que a elevação dos indicadores do desempenho econômico característico da segunda metade dos anos 1970, a universalidade das políticas sociais e o crescimento sistemático da qualidade dos espaços de igualdade, fundamentavam a tese de que a pobreza havia sofrido uma retração de tal magnitude que, focalizando as necessidades básicas, poder-se-ia concluir que a pobreza havia sido erradicada como problema social no país (Rodríguez e Carriazo, 1987). Embora não se possa determinar com exatidão o nível da redução da pobreza na transição socialista cubana, estimou-se para 1986 um limite de população urbana em “situação de risco” de 6,3% que se havia ampliado muito em torno de 1995, quando atingia uma proporção de 14,7% (Zabala, 2002), pondo em evidência uma expansão dos grupos cujas condições de subsistência haviam se deteriorado e suas possibilidades de acesso ao bem-estar foram seriamente afetadas.

Dois fatores adicionais remetem a uma análise mais complexa deste campo: por um lado, o acesso a rendas em divisas e, por outro, a diversificação das fontes de rendas. Ferriol (2002) destaca: “Na sociedade cubana atual o principal fator de desigualdade é possuir uma fonte de rendas em divisas. Isto se deve ao elevado tipo de câmbio vigente somado ao fato de que, para satisfazer algumas das necessidades essenciais da família, deve-se usar obrigatoriamente divisas. Esta situação está estreitamente relacionada com o modelo que foi implantado para o mercado segmentado de bens de consumo e serviços”. Leve-se em conta que o câmbio oficial atual é de 1 dólar equivalente a 26 pesos. Da mesma forma, diversas estimativas confirmam que as rendas médias dos trabalhadores autônomos são muito superiores aos dos assalariados estatais, especialmente os arrendatários de casas e donos de pequenos restaurantes (Ferriol, 2002; Espina *et al.*, 2002).



Por sua vez, os estudos qualitativos mencionados (*Departamento de Estudios sobre Familia*, 2001; Iñiguez *et al.*, 2001; Espina *et al.*, 2002) constataram que, nas famílias que detêm as mais altas rendas, há uma forte ocorrência das entradas provenientes dos setores não estatais, sobre os estatais ou com ausência total destes. As entradas por aposentadoria e pensões são muito baixas e não permitem, por si sós, cobrir as necessidades básicas. As fontes principais, pela magnitude das rendas que provêem são as seguintes: as remessas de dinheiro do exterior, o trabalho no setor de propriedade mista e no estatal emergente, principalmente restaurantes e hotéis para turistas estrangeiros. Mas, aparentemente, a renda mais constante é aquela que resulta da combinação de várias fontes de renda, incluída a prática de estratégias para o aumento das rendas que podem abarcar atividades ilegais ou não legitimadas pela institucionalidade vigente, (p. ex.: a economia informal). A vinculação com o capital estrangeiro, as remessas familiares, a ocupação estatal em atividades lucrativas – gastronomia vinculada ao turismo – e vendas no mercado negro, nesta ordem, são também assinaladas como fontes de renda superiores à média. A combinação de várias destas fontes é a estratégia mais bem-sucedida.

O relatório de Espina *et al.* destaca que as remessas de dinheiro do exterior, embora sejam recebidas por um pequeno número de famílias, estão associadas à renda *per capita* relativamente alta e causam um impacto significativo. Embora seja difícil estabelecer a relativa importância dessas diversas fontes de renda ou, por exemplo, a extensão e predominância das remessas de dinheiro a informação limitada de que dispomos indica: diminuição da importância do trabalho em geral, e do trabalho no setor estatal, como provedor de rendas e de elevado bem-estar; enfraquecimento do papel do salário como fonte de rendas; aumento de vias não associadas ao trabalho e do vínculo com a propriedade privada na disponibilidade de rendas; ocorrência eficiente de estratégias ilegais para a obtenção de rendas.

Com vistas a obter um quadro mais preciso desta problemática, propomos utilizar uma estrutura para rendas que considere os seguintes grupos, a partir da renda *per capita* mensal, considerando o limite de vulnerabilidade que caracteriza a cesta básica (entre \$170 e \$190, conforme estimativas recentes de V. Togores, do *Centro de Estudios de la Economía Cubana*): grupos de renda muito baixa: *per capita* mensal inferior a 180 pesos; grupos de renda baixa: 180 a 300 pesos; grupos de renda meio baixa: entre 301 e 500; grupos de renda meio alta: entre 501 e 1.000 pesos; grupos de renda alta: entre 1001 e 3.000 pesos; grupos de renda muito alta: mais de 3.000 pesos. Partindo deste quadro, esperamos ser possível estabelecer uma indicação mais clara do que aquela

obtida dos dados oficiais existentes sobre as distâncias emergentes entre a elite e os grupos sociais vulneráveis.

### TERRITORIALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES

Entendemos por território o conjunto de relações e redes econômicas, sociais, culturais ambientais, políticas e históricas, que convertem um espaço geográfico em uma unidade ou subsistema socioeconômico, conectado a um conjunto mais geral, mas com uma estruturação e conectividade internas próprias, que lhe conferem relativa autonomia e especificidades em seu funcionamento, devido, entre outras razões, às peculiaridades ambientais e de recursos naturais, as vantagens e limitações de que disso derivam, o tamanho e capacitação de seus recursos humanos, suas tradições e costumes, o grau de desenvolvimento de sua estrutura econômica etc.

Mas essas circunstâncias nacionais não estão separadas do contexto internacional. Por isso, para entender o caso cubano, é necessário considerar, aqui, o fato de que, na fase atual de desenvolvimento, caracterizada pela mundialização das relações econômicas, o território adquire novas qualidades impulsionadas pelos processos globalizadores (Monereo, 1997).

A nova qualidade da esfera local configura-se fundamentalmente a partir de duas características da globalização. A primeira é a *articulação econômica interterritorial* que ultrapassa as fronteiras do Estado-Nação e é coordenada por entidades fora da Nação. Segundo esta forma de articulação, desempenha um papel fundamental o trânsito das economias de escala do modelo fordista, baseadas na junção final, para a fabricação territorialmente deslocada das partes componentes, conhecida como “economia difusa”. A segunda característica é a *seletividade territorial*, que tem como eixo a integração seletiva, por suas vantagens competitivas, dinâmicas, de territórios e atividades produtivas e, como correlata, a exclusão de outras zonas e camadas populacionais inteiras que permanecem fora, total ou parcialmente, da lógica das conexões globalizadas. Essa seletividade excludente aprofunda desigualdades anteriormente existentes e gera outras novas.

Cuba não está imune às circunstâncias globais que têm levado a um novo significado da territorialidade. A reinserção da economia cubana nos mercados internacionais, onde prevalecem as regras da globalização neoliberal, tem significado uma reestruturação econômica que privilegia atividades e espaços produtivos com maiores possibilidades de responder eficazmente às exigências destes mercados. Nesse contexto, também em Cuba ocorrem fortes processos de heterogeneização dos atores e das sociedades locais, diferenciação interterritorial, multiplicação dos contatos entre o local e o global, alterando as carac-

terísticas das estruturas sociais territoriais e seus papéis na reprodução das relações sociais.

Estudos realizados na segunda metade da década de 1990, permitem inferir a trajetória geral da heterogeneização territorial ocorrida no país. A pesquisa sobre o nível de pobreza urbana, definida como a insuficiência de renda para atender às necessidades básicas, identificou um contingente populacional de 14,7% nesta condição e demonstrou também que o efeito de contração da economia cubana manifestou-se com maior intensidade na região oriental do país, onde a população urbana em situação de risco chegava a 22% (Ferriol, 1998). Além disso, a medição do desenvolvimento humano em Cuba, realizada em 1996 (Martinez *et al.*, 1997), incluiu a construção de um índice indicador do desenvolvimento humano relativo para cada província, integrando cinco dimensões: longevidade, educação, renda, saúde e serviços básicos. O cálculo deste índice provincial de desenvolvimento humano nos permite inferir ao menos três grandes grupos territoriais: províncias com IDH alto: Cidade Havana, Cienfuegos, Villa Clara, Matanzas e Havana; províncias com IDH médio: Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Pinar del Rio e Santiago de Cuba; províncias com IDH baixo: Holguín, Guantánamo, Camagüey, Las Tunas e Granma. O diagnóstico dos assentamentos da faixa de base nos municípios críticos (Instituto de Planificación Física, 1998) destaca a existência, no país, de 36 municípios que podem ser considerados como os mais deprimidos ou “críticos”, todos eles localizados em províncias da região oriental do país.

Um estudo sobre as desigualdades espaciais do bem-estar em Cuba (Iñiguez e Ravenet, 1999) mostrou que os “novos processos” (criação ou incentivo de formas de propriedade não tradicionais e mecanismos de mercado, organização hierárquica de grupos sociais e atividades econômicas; fortalecimento de formas de produção cooperativa e individual e da gestão familiar) têm uma expressão territorial desigual cujas manifestações mais potentes e vantajosas ocorrem em territórios como Cidade de Havana, Varadero, nordeste de Holguín, norte de Ciego de Ávila, sul de Matanzas, Pinar del Rio e Havana.

No relatório de pesquisa “*Expresiones territoriales del proceso de reestratificación*” (Martin *et al.*, 1999), elaborado por uma equipe do CIPS, acrescentou uma análise estatística de correlações, aplicada a dados que caracterizam as estruturas socioclassistas provinciais (estrutura da população ocupada por setor de propriedade – estatal, misto cooperativo e privado – e por categoria ocupacional) e mostrou que a reforma partiu da formação de quatro grandes tipos socioestruturais territoriais: “tipo misto-estatal”, com forte presença de trabalhadores e dirigentes: Matanzas, Santiago de Cuba, Isla de la Juventud; “tipo cooperativo” (CPA e UBPC): Havana, Ciego de Ávila, Cienfuegos; “tipo privado” (especialmente rural): Pinar del Rio, Sancti Spiritus, Granma,

Villa Clara, Las Tunas, Camagüey, Guantánamo, Holguín; “tipo estatal-privado estrangeiro” (com forte presença de intelectuais e empregados): Cidade de Havana. Essa tipologia indica aqueles eixos estruturais que possuem a maior potência diferenciadora em escala territorial, destacando as formas peculiares adotadas, nesse espaço, pelo reajuste econômico e oferecendo pistas sobre os atores socioeconômicos que nas distintas províncias desempenham papel fundamental.

É importante aqui ressaltar a idéia de que a heterogeneização territorial é um dos processos mais fortes que têm acompanhado a reforma cubana, o que exige fórmulas também heterogêneas de formulação e implementação das políticas sociais, onde o envolvimento dos atores locais seja um elemento essencial na construção das agendas e a organização dos recursos.

Essa concepção não supõe tratar o território como segmento autônomo, separado do todo nacional, e sim mobilizar proativamente as sociedades locais com a finalidade de identificar suas possibilidades endógenas de desenvolvimento e de atração de recursos exógenos, para convertê-las em sua plataforma de enlace com a nação e com outros territórios, em uma rede dinâmica de sinergias positivas. Dado o forte papel do Estado como agente de desenvolvimento e como garantia da seguridade social – condições praticamente inexistentes no resto do mundo em desenvolvimento – Cuba teria opções de assumir esta concepção onde centralismo e universalidade articulam-se com a concepção local e sua focalização.

Em síntese, considero que a territorialidade, a partir de uma perspectiva das vantagens e desvantagens vinculadas à espacialidade e do claro processo de concentração da vulnerabilidade e da pobreza que teve lugar em Cuba, necessita ser resgatada sob um enfoque participativo e autotransformador local do desenvolvimento e transformar-se num cenário prioritário da formulação e aplicação da política social e do resgate dos espaços de igualdade.

## CONCLUSÕES

A experiência cubana na luta contra a pobreza sugere aos países em desenvolvimento a idéia de que esta só poderá ser conduzida com eficácia se for inserida numa perspectiva que a desvincule de políticas assistencialistas e corretivas, e colocando-as na dialética relacional entre pobreza – desigualdade – desenvolvimento, entendendo que a pobreza não é uma situação social mas que, fundamentalmente, constitui uma relação social, e erradicá-la supõe eliminar as condições de sua reprodução, aquelas que geram exclusão e, mais propriamente, expropriação. Essa tarefa não parece factível na falta de um poder político que construa e leve a efeito uma agenda social a partir dos interesses dos setores populares.

Obviamente, as fragilidades e limitações da utilização desse modelo geral, a crise econômica, as mudanças ocorridas na sociedade cubana desde os anos 1990 até a década atual, muito especialmente a expansão das desigualdades e o ressurgimento do problema da pobreza, unidos às exigências que impõem uma conexão à economia globalizada, apontam para a necessidade de renovação do Estado como uma estrutura que promova o desenvolvimento e uma compreensão do Estado e da política social no sistema socialista.

Há cerca de três anos, iniciou-se em Cuba um processo de recuperação das políticas sociais que supõe um reforço do papel protagônico do Estado nesse âmbito e do resgate dos espaços de igualdade no sentido de reverter os efeitos negativos da crise. Do ponto de vista dos que tomam as decisões, no mais alto nível, esse processo inicia uma etapa de “continuidade do aperfeiçoamento do modelo social” (Rodríguez, 2002). Essa nova etapa seria a passagem de políticas protecionistas para políticas proativas, que retomem a lógica do desenvolvimento social inerente à revolução cubana, adequando-a às exigências das novas condições nacionais e internacionais. Nesse marco, puseram-se em prática diversos programas sociais que dão ênfase ao desenvolvimento do capital humano. O Ministro da Economia e Planejamento explica essa idéia dizendo que “A educação e a cultura se desenvolvem como elementos consubstanciais para a formação do capital humano que permita alcançar a economia do conhecimento” (Rodríguez, 2002: 31). Com o sustentáculo dessa lógica de reversão dos problemas e introjeção do desenvolvimento, providenciaram-se programas de formação de professores oriundos do primário e secundário, para suprir o déficit de docentes e introduzir novas modalidades no processo de ensino/aprendizagem; o programa audiovisual, que dota a todas as escolas de televisores e vídeos e permite um acesso generalizado à programação televisiva orientada; a extensão do ensino da computação a todos os níveis educacionais, criando a dotação de meios técnicos apropriados em todas as escolas do país; criação das escolas de serviço social para formar profissionais com esse perfil que possam assumir um atendimento comunitário e personalizado aos problemas sociais; formação de enfermeiros, de forma acelerada, programas para garantir a oferta dos medicamentos necessários; programa de melhoria da alimentação escolar e de expansão do consumo de vegetais pela população, entre outros.

Essa nova fase da política social cubana ainda não foi objeto de uma análise profunda dos estudiosos do assunto, mas pode-se adiantar que está suscitando o debate neste campo de pesquisa. A pobreza deve ser entendida como um fenômeno multidimensional, que afeta pessoas e grupos sociais distintos, com diferentes capacidades e potencialidades que, portanto, não pode ser enfrentada através de programas gerais ou apenas com eles. Além da inevitável análise relativamente superficial

que este breve capítulo permite, é impossível elaborar uma proposta completa sobre a condução do problema da pobreza nas condições atuais em Cuba, sob as quais fatores distintos e complexos, em diferentes níveis e natureza estão entrelaçados. A abordagem aqui adotada é bem menos abrangente e chama a atenção para três desafios específicos, três elementos que, na opinião desta autora, não são considerados como deveriam, os quais integram as estratégias de luta contra a pobreza e a vulnerabilidade social em Cuba.

O primeiro desafio refere-se à necessidade de se ter um melhor entendimento sobre a diversidade social e superar a homogeneidade na alocação de recursos. Isto exige um novo conceito de igualdade como uma característica essencial das relações sociais e, especialmente, as formas de distribuição e acesso aos recursos para satisfazer as necessidades materiais e espirituais como base na compreensão do que é diversidade. O socialismo está baseado na eliminação das relações de exploração, na socialização da propriedade dos meios de produção e das relações de distribuição cujo centro não está no mercado nem na circulação de capital, mas na garantia do acesso igualitário ao bem-estar. Na ausência de relações de exploração e garantida a satisfação de necessidades básicas, as compensações individuais dependerão da contribuição do trabalho e do seu significado social. Notamos que a forma centralizada de distribuição até a década de 1980, a débil diferença entre salários e renda gerados pelo trabalho, a disponibilidade de assistência não relacionada à eficiência econômica e os efeitos do paternalismo estatal distorceram, por um lado, o conceito de igualdade. Por outro, a crise nos anos de 1980 e a reforma subsequente na realidade anularam a possibilidade de uma distribuição igualitária, ampliaram os graus de desigualdade e chegaram a um tipo diferente de distorção que está, como em outras partes da região, levando a desigualdades que, sem uma intervenção acabarão por ser banalizadas (Franco, 1994).

O importante é não confundir universalidade com homogeneidade e aceitar, no processo de distribuição, o fato de que qualquer direito universal assume distintas conotações baseadas em diferenças (materiais, culturais, históricas) entre diversos grupos sociais, localidades e comunidades. Conseqüentemente, tal necessidade ou direito pode ter, e geralmente ocorre, resoluções variadas. As práticas que caracterizam as estratégias do governo nos âmbitos econômico, social, cultural e local não consideram suficientemente o processo de diferenciação e complexidade na sociedade cubana; para o previsível fortalecimento e implicações deste processo no que diz respeito à heterogeneidade das necessidades e interesses; ou às possibilidades materiais e subjetivas para solucionar problemas. Além disso, não abandonaram o estilo de conduzir e de tomar decisões centrado em modelos gerais homogêneos tão radicalmente quanto necessário. A abordagem alternativa que é re-

comendada neste capítulo não substitui a universalidade, pelo contrário, vai junto com ela apontando, antes de tudo, a necessidade urgente de se criar condições vantajosas ou de diferenciação positiva para os desprivilegiados, de maneira que sua integração social concretize e, em segundo lugar, necessidades e interesses diversos.

O segundo desafio consiste na gerência territorializada das estratégias sociais e de redução da pobreza, nas quais a superação das desvantagens vinculadas à espacialidade torne-se vital. Isso implica que o conceito de território necessita tornar-se um fator de desenvolvimento e que a identificação de atores socioeconômicos locais represente um papel-chave – na medida em que são agentes de mudança – como um requisito metodológico essencial para a formulação de programas de desenvolvimento ou ações voltadas para mudança em nível local, que envolve: o impulso para alavancar o desenvolvimento local endógeno e a criação de enlaces e fórmulas de transferências através do desenvolvimento de relações interterritoriais sinérgicas para corrigir desequilíbrios que não possam ser resolvidos localmente; um entendimento da tendência para o uso intensivo de qualificações naturais, culturais e prosperidade histórica para assegurar a regeneração sistemática; respeitando tradições, enquanto se intensifica a inovação e se desenvolve uma capacidade de longo prazo de autogestão e auto-organização participatória por parte das comunidades locais (Albuquerque, 1995).

O terceiro desafio refere-se à urgente necessidade de expandir as possibilidades de geração de novos postos de trabalho e garantir que os novos empregos e os já existentes gerem renda suficiente para satisfazer as necessidades básicas. O objetivo deve ser a retomada do trabalho como uma fonte de bem-estar e de acesso aos bens de consumo, material e espiritual, bem como o desenvolvimento da autotransformação dos grupos sociais e da comunidade. Sem assumir uma atitude economicista ou abandonar a abordagem ética da política social, é necessário procurar fórmulas de reinserção da economia cubana nos mercados internacionais, promovendo a produção nacional e alocando recursos suficientes para programas sociais. Sem os recursos necessários, os programas sempre enfrentarão déficits e crises, e o domínio hegemônico do Estado como garantia do bem-estar será desafiado. Sob a atual situação econômica cubana esta não é uma tarefa fácil se depender exclusivamente da capacidade do Estado de criar novos empregos. Em suma, como já se afirmou, assegurar pleno emprego quase que exclusivamente no âmbito estatal – pelo menos na experiência cubana – não atingiu os níveis ideais de produtividade e eficiência. Por esta razão, a proposta contida neste capítulo é diversificar as formas de propriedade na pequena produção e serviços locais (baseados na comunidade, cooperativa urbana, propriedade mista: estado-cooperativa, estado-comunidade, estado-indivíduo,

profissional) num esquema de integração, complementação e competência no qual todos, direta ou indiretamente, propiciem espaços para negócios e igualdade que, sem enfraquecer setores populares, aumentem as possibilidades de escolha de empregos e rendas, como um dos principais elementos na busca da erradicação da pobreza. Tudo isso contribuiria para concentrar a propriedade do Estado em atividades básicas e desconcentrá-la daquelas que poderiam hiperatrofiá-lo.

Esses são os três desafios voltados para aperfeiçoar e reforçar o papel estrutural do Estado e a efetiva ação do governo, mas não no intuito de reduzir a centralização e generalização, desconsiderando outros agentes de mudança, e sim de reforçar a liderança através da articulação da sinergia entre o Estado e outros agentes de mudança social.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F. (1995) *Espacio, territorio y desarrollo económico local* (Santiago: ILPES LC/IP/R).
- Alonso, A. (2002) *La pobreza en tres escalas. Reflexiones sobre el Caribe hispano*. Apresentação no Seminário Internacional Estratégias para a eliminação de la pobreza (Havana: CLACSO-CROP).
- Álvarez, O. (1997) “La economía cubana”, in *Papers*, No. 52 (Universidad de Barcelona).
- Bobes, V. C. (2000) “Complejidad y sociedad: cambios de identidad y surgimiento de nuevos actores en la sociedad cubana hacia el fin del milenio”, in *Estudios Sociológicos XVIII*: 52 (México).
- Brundenius, C. (1987) *Revolutionary Cuba. The Challenge of Economic Growth with Equity* (Havana: Fondos de FLACSO).
- Carranza, J. (1994) “Cuba: los retos de la economía”, in *Dossier*, No. 4 (CEA).
- CIEM (1996) *Investigación sobre desarrollo humano en Cuba* (Havana: Ed. Caguayo).
- Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía (1988) “Decisiones adoptadas sobre algunos elementos del sistema de dirección de la economía”, in *Cuba, economía planificada*, Año 3, No. 3 (JUCEPLAN).
- Departamento de Estudios sobre Familia (2001) *Familia y cambios socioeconómicos a las puertas del Nuevo Milenio* (Fondos del CIPS).
- Espina, M. (1999) *Transición y dinámica socioestructural en Cuba*. Comunicação apresentada no XX Congresso de LASA.
- Espina, M. y Núñez, L. (1988) “Acercas del concepto de movilidad social y su utilización en la sociología marxista”, in *Estudio de la sociedad cubana contemporáneo*, Anuario (Havana: Ed. Academia).



- Espina, M. *et al.* (1999) *Reestratificación y movilidad social*. Informe de investigación (Havana: Fondos del CIPS).
- Espina, M. *et al.* (2002) *Componentes sociestructurales y distancias sociales en la Ciudad*. Informe de Investigación (Havana: Fondos del CIPS).
- Ferriol, A. (1997) "Política social en el proceso de ajuste", in *Cuba Investigación Económica*, No. 3.
- Ferriol, A. (1998) "Pobreza en condiciones de reforma económica. El reto a la equidad en Cuba", in *Cuba Investigación económica*, Año 4, No. 1 (Havana)
- Ferriol, A. (2000) *Ingresos y desigualdad en la sociedad cubana actual*. Comunicación presentada no Seminario sobre la Estructura socioclasista cubana. C.C. del PCC. (Havana).
- Ferriol, A. (2002) *Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional. Experiencias de Cuba*. Trabajo presentado no Seminario Internacional Estrategias de reducción de la pobreza (Havana).
- Ferriol, A. *et al.* (1999) "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones", in *Cuba. Investigación Económica*, Año 5, No. 2 (Havana).
- Franco, C. (1994) "Democracia y desigualdad", in *Cuadernos*, No. 8.
- González, A. (1998) "Economía y sociedad: los retos del modelo económico", in *Temas*, No.11 (Havana).
- Heller, C. (1999) "Economic inequality", in *Structural Social Inequality. A Reader in comparative social stratification* (USA: The Macmellan Company).
- Hernández, A., Espina, M. y Togores, V. (2002) "El consumo en el socialismo". Mesa redonda (Havana: Fondos de la Revista Temas).
- Iñiguez, L. y Ravenet, M. (1999) *Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximaciones a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales*. Informe de Investigación. Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano (Havana: Universidad de La Habana).
- Iñiguez *et al.* (2001) *La exploración de las desigualdades espacio-familias en la Ciudad de La Habana*. Informe de investigación. CESBH (Havana: Universidad de La Habana).
- IPF (1998) *Diagnóstico de los asentamientos de la franja de base en los municipios críticos*. Informe técnico.
- Klisberg, B. (2002) *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*. Ponencia presentada al Seminario Internacional Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe (Montevideo: MOST-UNESCO).

- Martín *et al.* (1999) *Expresiones territoriales del proceso de reestratificación*. Informe de investigación (Fondos del CIPS).
- Martínez, O. (1996) Conferencia magistral. Evento FLACSO (Havana)
- Martínez, O. (1997) *Cuba y la globalización de la economía mundial*. Intervención en el Seminario Globalización de la economía mundial (Havana).
- Martínez, O. (director) (1997) *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba. 1996* (Havana: Ed. Caguayo).
- Monereo, M. (1997) *Mundialización de las relaciones sociales*. Trabalho apresentado no evento El Socialismo en el siglo XXI (Havana).
- Monreal, P. y Carranza, J. (2000) “Los retos del desarrollo en Cuba: realidades mitos y conceptos”, in Monereo, M.; Riera, M. y Valdés, J. (coord.) *Cuba construyendo futuro* (Madri: El viejo Topo - FIM).
- Nerey, B. y Brismart, N. (1999) *Estructura social y estructura salarial en Cuba. encuentros y desencuentros*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidad de La Habana.
- Quintana, D. *et al.* (1995) “Mercado agropecuario, apertura o limitación”, in *Cuba Investigación Económica*, No. 4.
- Rodríguez, J. L. (2002) “Globalización y equidad. Breve análisis crítico”, in *Cuba Socialista*, No. 25.
- Rodríguez y Carriazo (1987) *La eliminación de la pobreza en Cuba* (Havana: Ed. C. Soc.)
- Tavares, L. (1999) *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina* (Rio de Janeiro: UFRJ).
- Tavares, L. (2002) *La reproducción ampliada de la pobreza en América Latina: el debate de las causas y de las alternativas de solución*. Comunicação apresentada no Seminario Internacional Estrategias de reducción de la pobreza (Havana).
- Togores, V. (1999) *Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90's* (Havana: Fondos del CIEC).
- Zabala, M.C. (2002) *Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas de Cuba en el contexto caribeño*. Trabalho apresentado no Seminario Internacional Estrategias para la eliminación de la pobreza (CLACSO-CROP).
- Zimbalist, A. y Brundenius, C. (1989) “Creciendo con equidad: el desarrollo cubano en una perspectiva comparada”, in *Cuadernos de Nuestra América*, CEA, VOL VI, No. 13.