Jorge A. Salgado, Thais Maingon & Neritza A. Chacín (coords.) – Políticas sociales en Iberoamérica: entre la precariedad social y el cambio político

Cidade do México: Universidad Autónoma del Estado de México; Universidad de Colima; Rieps, 2013.

Fabio Akira Shishito*

Por volta da metade do século XX um grupo de economistas foi incumbido de reunir dados das maiores economias da América Latina – Argentina, Brasil, Chile e México. Diante das informações agregadas e sob a supervisão de Raúl Prebisch rapidamente se configurava uma visão coerente da região; as teses do economista argentino poderiam, agora, ser confrontadas com a nova entidade socioeconômica nascente "cuja imagem começava a desenhar-se diante de nós, descobridores de uma nova América Latina" (Furtado, 1985, p. 75). A entidade "descoberta" pela escola cepalina, no entanto, se bem resguarde parte das estruturas desveladas àquele momento, dinamiza-se constante e complexamente. É na linhagem inaugurada por aqueles pensadores que se inscreve *Políticas sociales en Iberoamérica*. Desde já cumpre destacar que a proposta do livro em questão é ampliar o recorte e realizar investigações desde uma entidade geopolítica que inclui Portugal e Espanha.

Considera-se, pois, tão relevante quanto desafiador lançar olhares analíticos para um recorte no qual coexistem particularidades das mais diversas. Os estudos realizados pela Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales ora apresentados são possíveis em razão de um programa de pesquisas articuladas e empenhadas em dar sequência à empresa intelectual iniciada há pelo menos seis décadas, ainda que tacitamente. O livro é dividido em quatro partes: (i) políticas sociales, desigualdad y cambio social; (ii) políticas sociales, lucha contra la pobreza y las desigualdades; (iii) políticas contra la discriminación; (iv) políticas compensatorias: escuela, género y jóvenes. O eixo articulador dos debates é destacado desde a introdução redigida pelos organizadores: as desigualdades sociais como elemento estrutural da orga-

^{*} É doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (São Paulo, SP). E-mail: akira.shishito@ hotmail.com.

nização sociopolítica latino-americana e, sobretudo após as crises recentes do capitalismo, também como aspecto crescente da vida social nos países da península ibérica.

No artigo que abre a primeira parte do livro o fenômeno da desigualdade como característica radical da organização social latino-americana é objeto da discussão de Antonio Alaminos em "Los factores de la desigualdad en Iberoamérica". Contra as teses da legitimação cultural das desigualdades, a exemplo da psicologia social de Hofstede, o autor apresenta um rol de evidências empíricas para demonstrar que a aceitação das desigualdades não é um traço característico de determinadas sociedades, conquanto seja assim compreendida em muitas ocasiões. Mais do que supostos traços culturais, o autor prioriza analiticamente os eixos estruturais das desigualdades, "os fatores objetivos que representam barreiras à mobilidade social e a uma divisão e um acesso mais equilibrado à riqueza" (p. 38), quais sejam, idade, gênero, status socioeconômico, local de moradia e, em determinadas sociedades, etnia e/ou raça. Bolívia e Guatemala, dentre os países pesquisados, evidenciam a necessidade de atentar para a variável étnica. Portanto, se bem dividamos problemas estruturais que nos unem, também possuímos características particulares que inviabilizam homogeneizações apressadas.

Maria José de Rezende traz ao debate uma análise que, além dos aspectos objetivos relativos às causas das diversas mazelas pelas quais passam os povos dos países subdesenvolvidos, considera elementos subjetivos envolvidos na trama política e econômica objeto de sua reflexão, as dificuldades de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e o desinteresse por parte dos setores preponderantes. "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) de la ONU" procura desvendar as tramas de interdependência entre indivíduo e sociedade através de noções como indiferença e desprezo. Tais noções contrastam, com efeito, com conceitos como empatia da sociologia, de Norbert Elias. Em vez de empatia para, por exemplo, levar adiante os desafios dos ODMs, o que se encontra entre os setores dominantes é um "sistema de ideias e um modelo de comportamento e de atitudes (...) que mostram a ausência de valoração da vida daquelas pessoas que subsistem em condições de pobreza absoluta, de fome, de miséria" (p. 61). Rezende afirma, ainda, que a referida mentalidade do menosprezo não se reproduz exclusivamente nos países dominantes; os setores preponderantes das regiões subjugadas também (re)produzem padrões de dominação assentados na absoluta indiferença em relação às populações desprivilegiadas dessas localidades.

Na medida em que Carlos da Veiga e Ivo Domingues oferecem, em "Construcción dramatúrgica de las políticas sociales", uma análise das políticas sociais mediante a proposta teórica de Goffman, inserem uma agenda de pesquisa equivalente à de Rezende, isto é, a busca das conexões explicativas dos problemas sociais que ligam agentes e estruturas. A pesquisa acerca das interações sociais realizadas sob o contexto das políticas de combate à pobreza numa região de Portugal traz ao debate uma perspectiva tão infrequente quanto interessante. Analisar a dinâmica das políticas sociais através das representações dramatúrgicas pode, de fato, aumentar nossa capacidade de compreensão do mundo real das pessoas que acessam tais políticas, assim como favorecer um melhor entendimento das práticas burocráticas envolvidas no processo. O exame dos efeitos dramatúrgicos viabiliza o entendimento das perpetuações dos papéis representados; a reprodução das práticas assistencialistas e o atraso da perspectiva autonomista são alguns dos principais efeitos da lógica da representação da pobreza.

"Entre lo que se dijo y se hizo" corresponde, de certa forma, também a uma espécie de dramaturgia. René Sánchez e José Brazán partem de uma pergunta desafiadora: Por que a pobreza persiste se já vivemos uma organização política democrática e a participação cidadã se faz presente na dinâmica de elaboração e implementação de políticas sociais? A hipótese dos autores é erigida sob a ideia de que com a emergência do neoliberalismo houve uma convergência de discursos substancialmente divergentes, apesar de literalmente idênticos, que teria gerado um relativo fortalecimento de práticas clientelistas e corporativistas em razão da legitimação de determinados conceitos; nesse caso, o conceito de participação cidadã. Com isso, "o velho modelo de cidadania universal articulado com o Estado de bem-estar corporativo deu lugar a um modelo neoliberal de cidadania articulada com o mercado, no qual se privilegiou a construção de consumidores e não de cidadãos" (p. 118). Outro aspecto relevante por eles discutido é o papel de direção exercido pelas agências internacionais na definição dos desenhos políticos e institucionais das ações de combate à pobreza no México. A partir da orientação dessas agências ascendem as noções de "descentralização" e "participação" como forma de acessar uma democracia com equidade. Contudo, esse arranjo descentralizado dá continuidade a práticas excludentes, no qual a participação é restrita, muitas vezes, a poucos grupos privilegiados e não permite a desobstrução das dinâmicas concentradoras de poder.

Fecha a primeira parte do livro o artigo de Jorge Arzate Salgado e José Sánchez, "Políticas de Estado, desigualdades y cambio social en el campo mexicano". Nas últimas cinco décadas assistiu-se a um processo de transformação de situações de campesinato tradicional para uma suburbanidade precarizada. Entre as principais características desse processo estão: (i) a perda de capacidade produtiva dos ejidos1 e (ii) a aceleração do processo migratório, sobretudo para os EUA. As inserções suburbanizadas, tal como ocorre nas grandes cidades latino-americanas, são cercadas de pobreza e violência e possuem populações preferenciais, nesse caso, camponeses e indígenas. Preocupados com as interdependências existentes entre uma estrutura social e econômica visivelmente excludente e as resultantes subjetivas, isto é, como os sujeitos sociais aí envolvidos elaboram suas estratégias de sobrevivência e de luta, os autores se perguntam: "De que maneira os sujeitos camponeses reconstituem seu espaço social e econômico?" (p. 138). Com a temática da suburbanização, através da qual se observam as insuficiências da ideia de "mundo moderno como imaginário de integração global e acesso generalizado ao bem-estar e à riqueza" (p. 146), os autores apontam que as modernizações políticas e econômicas propostas pelo modelo neoliberal parecem já ter dado mostras da miragem na qual aparentemente se sustentam.

Essa tentativa de apreender as interdependências entre estruturas e agentes é uma das principais marcas da primeira parte do livro. Nos cinco capítulos que a compõem há, em alguma medida, um esforço de interpretação relacional entre esferas macro e microssociais, a despeito das distintas metodologias aplicadas. A segunda parte caracteriza-se menos pelos esforços metodológicos e mais pelo eixo temático: são oito artigos sobre Políticas sociales, lucha contra la pobreza y las desigualdades em diferentes países: Venezuela, Brasil, México e Chile.

"Teoría y praxis de la política social venezolana, 2003-2009", de Neritza Chacín, versa sobre as principais características da política oficial venezuelana dos modelos de desenvolvimento endógeno e socialismo do século XXI. Em 2003 tem início na Venezuela o processo chamado de desenvolvimento endógeno. Fizeram parte desse primeiro momento de implementação as chamadas

Ejidos são propriedades coletivas oriundas do processo de reforma agrária.

missiones e outros mecanismos de introdução de economia social como o fortalecimento da agricultura sustentável direcionada à soberania alimentar. O aspecto inovador das missiones, segundo Chacín, é o foco numa gestão comunitária direta que estabelece conexões desde o local com o governo central, sem mediação das esferas subnacionais. Dessa forma intenta-se desviar de alguns problemas comuns a arranjos descentralizados: burocratismo, clientelismo, corrupção etc. Entre críticas e ponderações a autora lança mão de um número grande de estatísticas com o objetivo de delinear com mais precisão os reais avanços e limites do projeto chavista. Ademais, as informações colhidas mediante pesquisa etnográfica permitem-na matizar responsavelmente tanto os problemas encontrados nas localidades quanto os principais avanços mostrados pelas estatísticas. Dessa forma elabora mais precisamente um critério avaliativo para contrapor a experiência venezuelana às investidas neoliberais sobre o continente.

O capítulo de Thais Maingon - "Política social en Venezuela: un acercamiento al resultado de su desempeño 1999-2008" - dá sequência ao trabalho de Chacín ao analisar a política social na Venezuela já nos primeiros anos do novo século. A fonte do estudo são as missiones das áreas de saúde e educação. Elas surgem em 2003 com um duplo propósito, atender a população mais vulnerável nos diversos setores e consolidar uma democracia social e participativa. Tanto Maingon como Chacín ressaltam o potencial eleitoral das missiones. Ademais, a questão orçamentária das missões também merece atenção: "A informação sobre os recursos orçados, executados e beneficiários das missões é escassa, imprecisa, fragmentada e pouco confiável" (p. 212). Seguindo esse tom crítico a autora revela pontos relevantes do padrão de atuação governamental dos anos Chávez.

O político venezuelano é também objeto da reflexão de Pedro Barros, quem irá propor uma análise em "Las políticas sociales de Lula y Chávez" acerca da divisão, presente em parte da literatura política recente, em relação aos governos ditos de esquerda, entre um modelo moderno e moderado, exemplificado por Lula, e um modelo autoritário e atrasado, representado por Chávez. O artigo de Barros irá, portanto, realizar um exame detido das políticas sociais colocadas em prática por esses dois governos a fim de subsidiar julgamentos menos apressados. O capítulo de Pedro Barros, de mais a mais, retrocede um pouco mais na história das políticas sociais brasileiras e venezuelanas, movimento analítico fundamental para qualquer proposta avaliativa.

No capítulo subsequente Jesús Rendón e José Marca discutem "La política de gasto en desarrollo social en México en el contexto del modelo neoliberal 1995-2007". O artigo retoma, de forma bastante esclarecedora, o tema da dinâmica de funcionamento do neoliberalismo, sobre o qual afirmam: "O custo social do funcionamento das políticas neoliberais é elevado; não obstante, seus principais defensores estipulavam que tais políticas gerariam os recursos suficientes para compensar os custos sociais" (p. 271). Assim, eles apresentam um posicionamento normativo alternativo ao neoliberalismo mexicano denominado ELR (*The employer of last resort*), cujo mote é o alcance do pleno emprego com estabilidade de preços. A ideia de *refuncionalización* do papel do Estado na economia (p. 276), no entanto, encontra obstáculos reais por causa do grau de infiltração do modelo neoliberal no país.

Gerardo Barba ("La política social en los gobiernos de la alternancia en México") retrata de forma minuciosa tal infiltração através do desmantelamento do Estado mexicano nas últimas duas décadas do século XX desde a esfera educacional e da saúde até as legislações de seguridade social. O autor faz uma reflexão sobre os dois sexênios que interromperam mais de setenta anos de hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI), os mandatos de Fox e Calderón. Apesar de algumas reformas destacáveis como a ampliação do programa *Oportunidades* e a criação do *Seguro Popular*, no geral, "a alternância política não se traduziu em mudanças significativas em relação às reformas conservadoras da política social iniciada na década de 1980" (p. 305).

O referido processo de relativa continuidade programática é atravessado por construções discursivas que fazem a mediação dos projetos políticos implementados, esse é o mote da reflexão de Alejandro Rodríguez e Nelson Botello em "El hombre carente de satisfactores en México (1970-2006)". O objetivo dos autores "é rastrear a formação de uma ideia sobre o que a pobreza tem sido para o Estado mexicano, com a convicção de que isso pudesse revelar-nos uma ideia mais geral do que implica ser pobre em nosso presente" (p. 311). A noção de problematização de Foucault é mobilizada para tentar (re)montar o presente diante das possibilidades dadas pelo passado. A finalidade, dizem os autores, é produzir uma história do presente. Os programas analisados são tomados como políticas de intervenção alicerçados em discursos e posições científicas e morais. Desse ponto de vista a proposta analítica dos autores pauta-se na reconstrução significativa da

noção de pobreza e, portanto, dos modos como o Estado tencionou-se para combatê-la ao longo das últimas décadas, desde 1970.

Socorro Solano, em continuidade, toca num ponto fundamental para a compreensão das políticas de combate à pobreza: as variáveis não quantificáveis da situação de pobreza e miséria. "Evaluaciones cualitativas a programas de combate a la pobreza en México", afora suas avaliações das políticas sociais mexicanas, sobretudo Oportunidades e Hábitat, traz considerações metodológicas significativas sobre abordagens qualitativas. O objetivo, diz a autora, mais do que mensurar o resultado de alguma política ou programa é compreender como os programas afetaram o modo de vida das pessoas beneficiadas, seja positiva, seja negativamente. Para os casos analisados cabe destaque para as desigualdades de gênero percebidas através dos relatos, algo nem sempre apreendido pelas metodologias quantitativas.

Mauricio Gambi, autor do capítulo seguinte, também dá destaque para metodologias de avaliação das desigualdades e realiza um rigoroso cotejamento quantitativo das formas de medição da pobreza e da desigualdade, amparado, em certa medida, pela abordagem das capacidades. Os critérios definidores da pobreza e da desigualdade são os subsídios essenciais no processo de formulação de políticas públicas, motivo pelo qual parece altamente relevante nos fazermos as questões colocadas pelo autor acerca, por exemplo, da centralidade da renda como critério definidor de pobreza e desigualdade. Na base da argumentação está a noção de que uma igualdade de oportunidades não se concebe unicamente mediante uma maior equidade na renda, senão que necessita de outras variáveis como serviços sociais básicos. "Desigualdad y pobreza en Chile 1987-2006" é uma discussão sobre métodos e políticas, ou seja, como a escolha de um ou outro método de medição da pobreza ou da desigualdade pode representar opções políticas.

Na parte subsequente os artigos versam sobre *Políticas contra la discrimi*nación. O primeiro deles – "La discapacidad de las personas en las políticas sociales de la Unión Europea" –, de José Molina, discute a situação de pessoas com algum tipo de deficiência no contexto da União Europeia. A despeito das mais avançadas legislações na área social, ainda estaria no horizonte europeu uma busca pela real igualdade de condições. O autor traça com rigor de detalhes uma linha cronológica das transformações legislativas - e sequentes planos de ação - referentes ao tema na Europa recente. De acordo com ele, cerca de 10% da população mundial, ou seja, perto de 650 milhões de pessoas, vivem com algum tipo de deficiência hoje, formando a maior minoria do mundo. Ainda assim, e considerando que as regulamentações na Europa têm tido avanços importantes, na prática não tem havido tradução da segurança jurídica em efetiva igualdade de tratamento, nem em igualdade de oportunidades, menos ainda em igualdade de resultado (p. 405-406).

Carlos da Veiga e Ivo Domingues, com o artigo "Política portuguesa de rehabilitación profesional de las personas con deficiencias y minusvalías", abordam, desde Portugal, a política de reabilitação profissional de pessoas com deficiência. As primeiras ações do Estado português a respeito da reabilitação profissional se deram no início da década de 1960, embora um avanço significativo só pode ser visto no final da década de 1980. Os autores têm clareza da complexidade da temática. O problema das deficiências é atravessado por cortes de classe, gênero, geração, entre outros. De todo modo, a despeito da grande quantidade de informação disponível, os autores sabem que os dados oficiais não facultam uma avaliação dos reais impactos dos programas sobre as vidas das pessoas, portanto, torna-se difícil saber em que medida "existiu um retorno de investimento público nacional ou comunitário" (p. 436). Com efeito, também nesse caso uma pesquisa qualitativa exerceria um papel importante para complementação descritiva e analítica.

Isso porque uma das principais lacunas encontradas nas avaliações realizadas pelos autores é, justamente, os processos discriminatórios vivenciados por essas pessoas, sobretudo, em períodos de vulnerabilidade econômica. No capítulo que segue, Maria Torres também volta atenção para esse setor societal. Em "La inclusión y el acceso de las personas con discapacidad en el debate actual internacional" a autora realiza a discussão a partir de duas premissas fundamentais: uma teórica, assentada na ideia de que as políticas para pessoas com deficiências estão ancoradas em abordagens assistencialistas, e uma prática, baseada na concepção de que as pessoas com deficiências logram um desenvolvimento humano somente quando há uma extensão da cidadania quer para a sociabilidade privada quer para a pública. Superar os enfoques assistencialistas - que tendem a repelir tais indivíduos para as margens da "normalidade" - e estabelecer abordagens pautadas nas ideias de reconhecimento cidadã(o) e justiça social é desafio inicial. A discussão de Torres nos remete a pensar nas disputas discursivas que se desenvolvem em torno da noção de cidadania (liberal, comunitária, republicana, neoliberal) e de que modo cada uma delas equaciona o problema da inclusão-exclusão

de minorias, como o caso das pessoas com deficiências. Efetivamente, "a tarefa de integrar as pessoas com deficiências no espaço público é uma tarefa pública que requer um planejamento público e um uso público dos recursos" (p. 458). Com isso a autora ressalta a ideia de que o problema das pessoas com deficiência não é um problema individual ou familiar, trata-se, de fato, de um problema social.

Na sequência Manuel Villa - "Apuntes de la política social en materia de salud y el caso del Seguro Popular en México" – enfatiza o que poderíamos chamar de falsa inclusão, ou seja, apesar da inserção formal no programa Seguro Popular, muitas pessoas não são efetiva e adequadamente atendidas. O México, na visão do autor, estaria ainda longe de alcançar um sistema institucional de saúde pública que seja universal e de qualidade, ao contrário, o que se observa é uma grande fragmentação e dispersão dos esforços governamentais aliados ao desperdício de recursos financeiros e à abertura do setor às privatizações.

Ao tratar das "Políticas públicas y salud en América Latina" Norma González e Beatriz Meza chamam atenção para algo ao mesmo tempo óbvio e complexo. A hegemonia do modelo neoliberal como alternativa aos Estados interventores só pode se tornar viável e, portanto, com certo grau de legitimidade, se as mudanças político-econômicas são acompanhadas de novas construções culturais que conformem um substrato ideológico que as sustentem. No artigo que encerra a parte 3 as autoras operam uma aproximação de alguns mecanismos e estratégias ideológicas que possibilita entender tais questões. Acompanha as alterações de regras do sistema institucional um sistema discursivo no qual a desigualdade e a pobreza são sempre interpretadas à margem da problemática social, econômica e política nas quais têm lugar e são lidas "como situações que competem com as decisões individuais e delas dependem, além de não se definirem pelas condições e relações históricas e sociais que as fazem possíveis" (p. 482). Com o parcial desmonte do "Estado de bem-estar" mexicano, afirmam as autoras, altera-se o papel dos setores públicos e opera-se o que Ulrich Beck (1997) chamou de responsabilização individual para problemas sistêmicos.

A quarta e última parte é destinada aos debates sobre Políticas compensatorias: escuela, género y jóvenes. Nora Gluz inicia o debate com o artigo "Entre la universalización y la 'particularización'", no qual averigua a inserção do projeto neoliberal no setor educacional argentino após a década de 1990. O eixo articulador da análise, a problemática da focalização *versus* universalização, é tratada com a merecida atenção por Gluz, em que pese sua – talvez demasiada – crítica ao sistema de bolsas do projeto educacional argentino. De todo modo a autora toca num ponto nodal ao dizer que: "Desde sua construção a escola opera com o pressuposto da igualdade de oportunidades, ocultando a diversidade de condicionamentos sociais de partida" (p. 522). Tal como Bourdieu (2003), a autora volta a atenção para o processo de exclusão que ocorre desde dentro através de mecanismos socioculturais que "desaparecem" no filtro das inclusões formais.

O capítulo de Luis Castillo – "Inasistencia escolar, gobierno local y política social" – acrescenta ao debate iniciado por Gluz elementos importantes, tais como o problema da evasão escolar e os agentes prioritários em seu combate. É possível lutar contra a evasão, cujas causas têm ligações estreitas com os contextos, abrindo mão de certo grau de descentralização de políticas públicas? Se de um lado a focalização pode jogar água no moinho do neoliberalismo, de outro ela pode ser imperativa na luta contra determinados tipos de exclusão. Nesse aspecto Castillo vê nas administrações locais/municipais agentes fundamentais em razão da maior possibilidade de contato e interlocução com os pais e mães e de articulação e organização das demandas locais que incidem sobre as causas da evasão.

No capítulo seguinte, Valeria Llobet discute "Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derecho humano". A autora trata de examinar as implicações que acompanham a inserção da narrativa dos direitos humanos na elaboração de políticas públicas; sua preocupação analítica é voltada para os anos após década de 1990. Para isso ela adentra em conflitos éticos e políticos e reconta o processo de construção da infância e da adolescência como formador de sujeitos sociais, algo relativamente novo na história. "As políticas sociais para a infância e a adolescência são normativas e, por sua vez, são um campo de disputa para interpretação de necessidades" (p. 575). Um dos problemas, conclui Llobet, é que a consolidação dos direitos da infância se deu sob hegemonia dos discursos *experts* individualistas entre cujas decorrências estão uma tendência a individualização dos riscos, tal como já apontaram Gonzáles e Meza, e uma naturalização das questões sociais.

Encerra o livro o artigo de Susana Battista, Susana Campari e Silvana Mondino: "La igualdad de géneros en la política social argentina". Tendo

como objeto da investigação os marcos legais - nacionais e subnacionais - de promoção da igualdade de oportunidades, as autoras procuram encontrar saídas para paralisia das garantias formais que, em que pese sua importância, são mais espectadoras das desigualdades de gênero em vigência na Argentina, no Brasil, no México, na Venezuela etc. Para onde vamos? A pergunta é o subtítulo que fecha o livro antes das considerações finais das autoras do último artigo. Com a resposta há uma síntese do prognóstico que, se não representa toda a obra ora analisada, reflete grande parte do espírito com o qual ela foi pensada: para um mundo distinto, respondem, onde pensar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres - e entre demais clivagens de poderes desiguais, acrescentaria - desse um novo sentido à democracia e viabilizasse a construção de um imaginário social da modernidade, mas não aquela de cujo espelhamento não resultou senão modernizações excludentes; outra, a qual permanece em constante redescoberta.

Referências

BECK, Ulrich (1997). "A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva", em BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony & LASH, Scott (orgs.). Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora Unesp.

BOURDIEU, Pierre (2003). Escritos de educação. Petrópolis: Vozes. FURTADO, Celso (1985). A fantasia organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Recebido em 1º de maio de 2014. Aprovado em 20 de junho de 2014.