

Carta dos Editores

Maria Mercedes Di Virgílio
IIGG-UBA/CONICET

Maria Carla Rodríguez
IIGG-UBA/CONICET

Flavio Gaitán
UNILA/INCT-PPED

Este número da *Revista Desenvolvimento em Debate* apresenta um dossiê temático iniciativa do Grupo de Trabalho “Pobreza y Políticas Sociales” do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), com o objetivo de divulgar pesquisas sobre as múltiplas dimensões da questão social na América Latina, desde a precarização do trabalho e análise das políticas de proteção social e as políticas de transferência de renda até a desigualdades educacionais e os impactos dos modelos de desenvolvimento sobre condições de vida das pessoas. Nesse sentido, os artigos reunidos neste volume oferecem uma visão comparativa e interdisciplinar sobre os rumos recentes das políticas sociais na região da América Latina e o Caribe.

O artigo que abre o volume, “*Entre florestas e desigualdades estruturais: os desafios das políticas socioambientais no México*”, de Dario Galindo e Israel Banegas, visa compreender as possíveis sinergias e concomitâncias entre três as políticas florestal, de desenvolvimento social e de desenvolvimento rural e os impactos sobre o desenvolvimento humano. O texto parte de afirmar que o país analisado ainda enfrenta o desafio de garantir bem-estar à população rural que padece de privações sociais históricas e alta incidência de pobreza monetária.

A análise demonstra que México possui um “marco legal e institucional suficientemente robusto para apoiar políticas públicas abrangentes e enfrentar problemas complexos”. No entanto, no caso de análise, as políticas estão “orientadas por valores que desviam o foco das interações entre floresta e pobreza”, havendo problemas de coordenação e continuidade. Como resultado, nos diferentes governos, as ações oscilaram entre promover estratégias de subsistência e buscar dinâmicas de saída da pobreza, mas sem resultados significativos na redução da pobreza rural ou no controle do desmatamento. Para superar os entraves, os autores defendem a necessidade de redefinir os problemas públicos com base em evidências e de adotar abordagens integradas e territoriais que articulem sustentabilidade ambiental e justiça social.

A contribuição que se segue, “*Transferências monetárias condicionadas e realização ocupacional: origens sociais, educação e destinos de jovens beneficiários do Prospera no México*”, de Iliana Yaschine e Delfino Vargas, analisa o impacto de longo prazo da “principal política mexicana de transferência condicionada de renda” entre 1997 e 2018 sobre os processos de estratificação e mobilidade ocupacional intergeracional. A partir de dados da *Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales* a jovens rurais usuários do programa) e aplicando um modelo de equações estruturais, o estudo avalia os efeitos de fatores *adscritos* (origem social e habilidades cognitivas dos pais) e *não adscritos* (educação, habilidades cognitivas e primeira ocupação dos

jovens) sobre o alcance ocupacional. Assim, trata-se de um exame sobre o efeito do “capital humano”, base do Programa, depois de mais de duas décadas.

Os autores mostram que os resultados contrariam os supostos sobre os quais operou o Prospera. Isto porque “Considerava-se que, ao chegar à juventude, sua inserção no mercado de trabalho com maior capital humano seria a chave para romper a herança de pobreza intergeracional. No entanto, a proposta baseou-se em dois pressupostos que não se concretizaram: em primeiro lugar, que o desenvolvimento do capital humano dos beneficiários seria de tal nível que permitiria reduzir de forma significativa as desigualdades em relação aos seus coetâneos com maiores vantagens sociais; em segundo lugar, que encontrariam um mercado de trabalho dinâmico que lhes ofereceria empregos de qualidade”. O estudo conclui que, embora o Prospera tenha promovido avanços em saúde, educação e consumo, o contexto econômico precário e a segmentação do regime de bem-estar limitaram seu potencial de interromper o ciclo intergeracional da pobreza.

A continuação, Leonel Castro Acosta, Gerardo Ordóñez Barba e Liliana Meza-González, autores do artigo “*Uma abordagem para o estudo da precariedade laboral dos trabalhadores transfronteiriços guatemaltecos em Chiapas*”, de, analisa as condições de trabalho de migrantes na região de fronteira entre México e Guatemala. Baseando-se na Pesquisa sobre Migração na Fronteira Sul, os autores constroem um Índice de Precariedade Laboral (IPL) a partir de três indicadores (insuficiência salarial, instabilidade laboral e insegurança no trabalho). Os resultados da aplicação do método de análise de componentes principais mostram que mais de 94% dos trabalhadores guatemaltecos enfrentam precariedade média ou alta, sendo as mulheres, os jovens, os menos escolarizados e os trabalhadores agrícolas os grupos mais vulneráveis.

As pessoas migrantes encontram-se entre o grupo de pessoas extremamente vulnerável nas condições de trabalho remunerado e “possuir autorização de trabalho não reduz a precariedade”. Ao mesmo tempo, são pessoas que devem suportar “condiciones adversas ... (e) se enfrentam cada vez com maior intensidade a políticas migratórias restritivas e a contextos económicos desfavoráveis”. Isso leva os autores a concluir que as políticas migratórias e a estrutura econômica do Estado analisado, marcada por informalidade e baixos salários, reforçam a vulnerabilidade desses trabalhadores.

O artigo seguinte, “*A recepção das políticas públicas durante a pandemia de COVID-19*”, de María Mercedes Di Virgilio e Pablo Serrati, investiga como famílias argentinas residentes em contextos urbanos formais e informais receberam, interpretaram e se apropriaram das políticas públicas implementadas durante a pandemia. Assim, os autores partem de recuperar a importância da “escala urbana” para analisar as condições de vida. A partir dos dados da *Pesquisa sobre Estrutura Social da Argentina e Políticas Públicas*, o estudo analisa dimensões como mobilidade, habitação, renda, proteção social e acesso à saúde, com base em uma amostra de mais de 5 mil domicílios urbanos, defendendo como hipótese que a recepção das políticas variou significativamente conforme a formalidade do ambiente urbano, revelando as desigualdades estruturais que atravessam a sociedade argentina.

Os resultados demonstram que famílias em bairros populares e informais tiveram maior acesso a políticas emergenciais de transferência de renda e ajuda alimentar, como o Ingresso Familiar de Emergência (IFE) e o Potenciar Trabajo, mas ficaram à margem das políticas associadas ao trabalho formal, como o Auxílio para Trabalho e Produção (ATP). Além disso,

enfrentaram maiores dificuldades para pagar aluguel, ter acesso a crédito e garantir a segurança alimentar. O estudo evidencia também o papel central das redes comunitárias e das organizações territoriais como mediadoras entre Estado e população, mostrando que a efetividade das políticas depende não apenas de seu desenho técnico, mas também da capilaridade estatal e das capacidades coletivas locais. Di Virgilio e Serrati concluem que a pandemia revelou tanto a importância das respostas estatais coordenadas quanto os limites estruturais de um modelo de proteção social fragmentado, reafirmando a necessidade de políticas universais e territorialmente sensíveis para enfrentar crises e reduzir desigualdades.

Na sequência, Ximena Simpson, autora do artigo “*Contextos federais, incentivos institucionais e capacidades estatais federais: o seguimento e controle das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Asignación Universal por Hijo no Brasil e na Argentina*”, analisa como os diferentes arranjos federativos e institucionais influenciam a implementação das políticas de transferência condicionada de renda nos dois países. Para tal fim, o artigo compara o principal programa de transferência de renda nos dois países analisados, defendendo como hipótese que as diferenças na distribuição de responsabilidades entre os vários níveis de governo (nacional, subnacional e local) e os instrumentos de coordenação intergovernamental existentes em cada país impactam na implementação dos programas, principalmente nos incentivos aos entes subnacionais em relação às estratégias de controle das condicionalidades.

Com base em uma metodologia institucional, qualitativa e comparativa, as autoras mostram que o modelo brasileiro de descentralização promove maior coordenação e cooperação entre os níveis de governo, fortalecendo as capacidades estatais locais por meio de incentivos financeiros e instrumentos de gestão compartilhada, como o CadÚnico e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Já o caso argentino, baseado em um modelo centralizado e desconcentrado sob a órbita da ANSES, evidencia baixa articulação entre os níveis de governo, limitada participação provincial e ausência de instâncias de coordenação intersetorial, o que fragiliza o acompanhamento das famílias e a territorialização das políticas. O artigo conclui que a estrutura federativa e os incentivos institucionais moldam as capacidades de implementação das políticas sociais, determinando o grau de cooperação intergovernamental e, portanto, a eficácia das estratégias de combate à pobreza e de promoção da equidade federal.

O artigo seguinte, “Transferências não contributivas e pobreza em lares com crianças e adolescentes na Argentina da COVID-19”, de Giuseppe Messina, analisa o impacto da pandemia sobre a renda e as condições de vida das famílias com crianças e adolescentes, com foco no papel das transferências monetárias não contributivas. O estudo foca, especialmente, na Asignación Universal por Hijo (AUH), a Tarjeta Alimentar e o *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE)- na mitigação da situação de pobreza e da indigência entre 2019 e 2022, com base em microdados da Pesquisa Permanente de Lares (EPH-INDEC).

Os resultados indicam que a crise gerou um forte aumento da pobreza e da indigência nas famílias ao mesmo tempo em que “(...) moderou-se o chamado fenômeno da infantilização da pobreza, reduzindo-se a distância relativa em relação à população geral”. Nesse contexto, as transferências não contributivas “atuaram como amortecedores sociais durante a pandemia, com maior impacto na redução da indigência do que na pobreza geral”. Enquanto programas como a Tarjeta Alimentar e o IFE ampliaram a cobertura de famílias em situação de pobreza, a ausência de mecanismos automáticos de atualização e os valores limitados das

prestações impediram uma recuperação plena do bem-estar infantil. As melhorias relativas se inscrevem em um quadro de deterioração generalizada para toda a população de menor renda e, em seguida, na frágil reativação posterior à pandemia. Messina conclui que, apesar do papel chave do Estado na mitigação da crise, persistem restrições estruturais relacionadas à informalidade laboral, à insuficiência dos rendimentos familiares e à falta de integração dos programas sociais. O artigo reforça, assim, a necessidade de consolidar um sistema de proteção social universal, contínuo e sensível à infância, capaz de reduzir as vulnerabilidades que a pandemia não gerou; apenas tornou mais visíveis.

A seguir, Paula Boniolo e Sebastián Lemos, autores do artigo “*Estratificación educativa en la transición del nivel secundario al superior. Una comparación entre regiones de Argentina*”, examina as desigualdades sociais e territoriais que marcam a passagem do ensino secundário em ao superior na Argentina. A partir de uma abordagem quantitativa e comparativa entre regiões, os autores utilizam dados da *Encuesta Nacional sobre Estructura Social y Políticas Públicas durante la Pandemia* e das provas Aprender 2019 para analisar como classe social de origem, clima educativo da família, gênero e coortes de nascimento influenciam tanto a conclusão do ensino médio quanto o acesso ao nível superior.

Os resultados da pesquisa revelam que as desigualdades de origem social continuam sendo determinantes nas transições educacionais, ainda que com variações regionais: as maiores desvantagens recaem sobre os jovens das classes trabalhadoras e de famílias com baixo capital educativo, sobretudo nas regiões NOA e NEA, enquanto a Patagônia aparece como uma exceção relativa devido à expansão recente de sua oferta educacional. O estudo mostra também que as mulheres têm, em média, maiores chances de conclusão do ensino médio e acesso ao ensino superior, e que o clima educativo familiar é o fator mais decisivo em todas as regiões. Ao analisar o desempenho escolar com base nas provas Aprender, os autores constataam uma forte estratificação horizontal, em que a qualidade da oferta escolar, o tipo de gestão e a infraestrutura reforçam desigualdades pré-existentes. Boniolo e Lemos concluem que a expansão educacional argentina e as políticas públicas de apoio aos estudantes foram positivas. No entanto, não possibilitaram reduzir de forma estrutural as desigualdades regionais e sociais, dada a persistência de barreiras estruturais combinadas com a instabilidade econômica. Por isso, defendem “...políticas integrais que fortaleçam a articulação entre os níveis, reduzam as desigualdades regionais e assegurem condições materiais e pedagógicas para a permanência e a conclusão dos estudos”.

Por fim, o artigo “*A fibra do desenvolvimento desigual: heterogeneidade estrutural e o papel do Estado no circuito produtivo regional do algodão no Chaco, Argentina*”, de Ariel García e Leticia Busellini, analisa o circuito produtivo regional do algodão na província do Chaco, no nordeste argentino, entre 2003 e 2019, a partir da perspectiva dos Subsistemas de Acumulação Regional. O estudo investiga as restrições e potencialidades do setor algodoeiro, examinando os mecanismos formais e informais que estruturam as relações entre os diferentes agentes econômicos e sociais, desde mini fundistas e pequenos produtores até grandes produtores e exportadores. O artigo evidencia, assim, que embora o algodão desempenhe um papel central no arraigo territorial e na geração de emprego na região, a cadeia produtiva é marcada por forte heterogeneidade estrutural e apropriação desigual do excedente; o valor gerado se transfere dos agentes mais frágeis (pequenos produtores e colhedores informais) para os grupos mais concentrados (grandes empresas e capitais estrangeiros).

A pesquisa mostra que, apesar da recuperação parcial do cultivo do algodão após o auge da expansão a soja, a estrutura produtiva segue desequilibrada, com predominância de capital estrangeiro e crescente primarização das exportações. Analisam também que, no período analisado, a modalidade de intervenção do Estado foi ambígua: durante o período 2003–2015, as políticas públicas buscaram proteger o pequeno agricultor e fortalecer o mercado interno. Já entre 2016e2019, a orientação ao comércio exterior beneficiou os grandes exportadores e os agentes extra circuito. Busellini y García concluem que o núcleo dinâmico de capital exportador exerce papel determinante na definição das relações de poder, na configuração das políticas públicas e na distribuição de valor dentro do circuito algodoeiro. Nesse sentido, o algodão permanece inserido em uma lógica de “desenvolvimento desigual e dependente”, que só poderá ser superada mediante uma intervenção estatal reguladora e redistributiva, orientada à redução das assimetrias produtivas e à valorização do trabalho regional.

Em seu percurso temático e geográfico, estes artigos convergem em torno de um conjunto de problemáticas centrais: a persistência e a reprodução de desigualdades estruturais que as políticas públicas buscam mitigar, tais como as privações históricas associadas à pobreza rural, a extrema precariedade laboral dos grupos mais vulneráveis, a reprodução intergeracional da pobreza, as desigualdades urbanas expressas na territorialização de distintas barreiras de acesso a direitos e oportunidades, bem como as complexas articulações intergovernamentais. Nesse marco, constata-se a existência de fatores limitantes comuns à efetividade dessas políticas, como a ampla presença de mercados de trabalho precários e informais, a insuficiente coordenação institucional e a persistência de estruturas econômicas desiguais e inseridas de forma subordinada em processos de globalização. Por essa razão, prevalece a conclusão de que não se lograram alterar os núcleos duros da desigualdade: a pobreza se reproduz, as desigualdades educacionais persistem e a heterogeneidade produtiva se mantém.

O Estado assume, nesse contexto, um papel ambivalente: atua como agente protetor, com capacidade de mitigar crises por meio de transferências, e como regulador, mas apresenta graves deficiências no que diz respeito à redistribuição. Ainda assim, diversos artigos demonstram que a adequação das políticas aos territórios e a coordenação interinstitucional constituem fatores cruciais para a melhoria de seu desempenho.

Alguns eixos de diferenciação entre os trabalhos dizem respeito ao enfoque analítico adotado. Parte dos artigos privilegia uma análise macroestrutural, centrada em instituições, marcos legais e estruturas econômicas, enquanto outros se dedicam ao exame de trajetórias de indivíduos, famílias ou grupos específicos, evidenciando condições laborais de migrantes, a recepção das políticas nos domicílios, a mobilidade ocupacional de jovens ou as transições educacionais. No que se refere à escala geográfica e comparativa, a maioria dos estudos se concentra no âmbito dos Estados nacionais, ao passo que um artigo de caráter comparativo binacional introduz um valioso aporte metodológico ao demonstrar como distintos arranjos institucionais produzem resultados diferenciados em políticas de desenho semelhante. De modo geral, os artigos defendem a necessidade de implementação de sistemas universais de proteção social e de políticas integrais que articulem múltiplas dimensões — social, ambiental, produtiva e educacional — em contraste com enfoques setoriais e fragmentados.

Em conjunto, esses sete artigos delineiam um quadro coerente e desafiador da realidade social latino-americana. Convergem no diagnóstico de sociedades atravessadas por profundas

desigualdades estruturais — de classe, território, gênero e origem — que se reproduzem por meio de mecanismos econômicos, institucionais e políticos. As políticas sociais emergem como instrumentos necessários, porém fundamentalmente limitados, cujo êxito depende de fatores que as extrapolam, como a estrutura do mercado de trabalho, o modelo produtivo, a capacidade de coordenação estatal e a continuidade política.

Os principais matizes entre os trabalhos não residem no diagnóstico, mas nos diferentes ênfases analíticos, que variam desde abordagens macroinstitucionais até o acompanhamento de trajetórias individuais. Ainda assim, todas as conclusões apontam em uma direção convergente: a necessidade de superar políticas setoriais, focalizadas e de curto prazo, avançando rumo a um projeto de desenvolvimento integrado que combine proteção universal, articulação territorial, regulação econômica com caráter redistributivo e um enfrentamento direto dos núcleos estruturais da desigualdade. A pandemia — presente em diversos artigos — atuou como um catalisador que tornou essas tensões mais visíveis, mas não foi sua causa.