

DEMOCRACY AND THE LEFT: SOCIAL POLICY AND INEQUALITY IN LATIN AMERICA. Huber E, Stephens JD. Chicago: The University of Chicago Press; 2012. 368 p.

ISBN: 9780226356532

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XRE010814>

Por trás de todo grande livro existe uma longa história. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, de Evelyn Huber e John D. Stephens, não é apenas o produto de uma pesquisa abrangente e cuidadosa. A obra também resulta da brilhante carreira de dois cientistas políticos que há décadas vêm desenvolvendo estudos histórico-comparativos de grande envergadura e densidade.

No presente livro, os autores desenvolvem e aprofundam argumentos que haviam sido levantados em trabalhos anteriores^{1,2}. O foco do trabalho atual, entretanto, é a relação entre democracia, políticas sociais e redistribuição na América Latina. O livro é inovador do ponto de vista teórico e metodológico, além de apresentar resultados interessantes de pesquisa acerca da trajetória recente de transformações na política nos países latino-americanos, com ênfase nos seus efeitos sobre a mudança social.

O referencial teórico adotado pelos autores – a teoria de constelações de poder – já havia sido proposto em seu livro prévio para explicar as origens e o desenvolvimento dos “*Welfare States*” nos países capitalistas avançados². A abordagem destaca três *clusters* de poder: o balanço entre as relações de poder de classe e o poder dos partidos políticos; a estrutura do Estado e as relações Estado-sociedade; as estruturas transnacionais de poder. É uma teoria sofisticada, que enfatiza a análise das relações de classe, incorpora elementos de perspectivas centradas no Estado e valoriza o balanço entre influências internacionais e mediações nacionais na conformação das políticas.

Os autores demonstram que essa abordagem pode ser aplicada na América Latina e, mais importante, que ela é potente para explicar as peculiaridades dos regimes de política social na região, bem como seus efeitos redistributivos. Assim, uma contribuição teórica relevante concerne à identificação de diferenças significativas entre países latino-americanos e países capitalistas avançados quanto à importância dos três *clusters* de poder – e das variáveis em cada *cluster* – para explicar o desenvolvimento da política social e os seus resultados distributivos. Por exemplo, as relações transnacionais de poder mostram maior influência sobre as políticas sociais na América Latina do que nos capitalismo avançados.

Metodologicamente, o trabalho é audacioso, ao combinar extensiva análise quantitativa transnacional de indicadores de 18 países com a análise histórico-comparativa em profundidade de cinco casos, identificados como “líderes” da região no que concerne às

políticas sociais: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai. A articulação dos dois métodos permite aos autores testar suas hipóteses e traçar sequências históricas, de forma a identificar possíveis relações causais entre variáveis relevantes. Uma inovação adicional é a inclusão de um capítulo que compara as quatro nações sul-americanas “líderes” na área social com os países ibéricos, Portugal e Espanha, visando a explicar por que as políticas sociais e indicadores nestes dois grupos de países mostravam maiores semelhanças nos anos 1970 do que nos anos 2000.

O período de tempo coberto pela pesquisa também é impressionante. A análise quantitativa baseia-se em dados anuais da década de 1970 até meados dos anos 2000. A análise histórico-comparativa cobre o desenvolvimento das políticas sociais nos cinco países selecionados durante os períodos de industrialização por substituição de importações (até os anos 1980), das reformas neoliberais (de 1980 a 2000) e da “virada à esquerda” na região (depois de 2000).

Os resultados do estudo são muito relevantes. Os autores demonstram que a democracia em longo prazo – isto é, com duração superior a duas décadas – é o determinante mais importante das políticas sociais redistributivas na América Latina, repercutindo sobre os níveis de pobreza e desigualdades. Os mecanismos pelos quais a democracia promove políticas sociais igualitárias são explorados: a democracia favorece a competição política, o desenvolvimento de partidos de esquerda e o seu acesso ao poder governamental. Ademais, abre-se: “*a possibilidade de reconhecimento de um maior leque de opções políticas, de articulação de demandas por novas políticas e de maior resposta a essas demandas [...]. Políticas redistributivas resultam da ação política, mas a democracia torna possível a emergência de atores comprometidos com a redistribuição e a implementação de ações voltadas para a redistribuição*” (p. 11).

Um aspecto controverso diz respeito à defesa pelos autores do “universalismo básico” como uma estratégia para expandir políticas sociais na América Latina, que seria efetiva na promoção da redistribuição social. O “universalismo básico” é definido como “*políticas que garantem uma renda mínima e a provisão gratuita ou subsidiada de serviços básicos de saúde, de atenção à infância e capacitação para o mercado de trabalho, associada à educação primária e secundária de qualidade*” (p. 53).

A ideia de “universalismo básico”, no entanto, é bastante problemática, mesmo quando defendida como um passo ou estratégia possível na direção de políticas universais abrangentes, em países desiguais, submetidos a constrangimentos econômicos e políticos. Isso porque ela não é facilmente aplicável a todas as áreas da política social, nem a todos os países latino-americanos.

Por exemplo, no que diz respeito às políticas de saúde, há dificuldades substantivas em definir aten-

ção básica em saúde e, especialmente, em restringir a responsabilidade do Estado à provisão de serviços básicos. As interpretações mais avançadas sobre atenção básica em saúde a reconhecem como uma estratégia para expandir o acesso, transformar o modelo de atenção e organizar o sistema de saúde, porém assegurando o acesso público a serviços de maior complexidade tecnológica quando necessário. Do contrário, mercados privados de provisão de serviços de saúde não garantidos pelo sistema público podem se conformar; empresas de saúde podem se fortalecer e pressionar o Estado por subsídios; distorções nas relações público-privadas podem se acentuar; e desigualdades no acesso aos serviços de saúde tendem a agravar. Tal ciclo perverso é mais provável em países latino-americanos que constituem, ao mesmo tempo, economias dinâmicas e sociedades desiguais.

O mesmo argumento pode ser aplicado à educação. Em países onde o acesso ao Ensino Superior ainda é muito baixo e desigual, é insuficiente defender a responsabilidade direta do Estado somente nos ensinos Fundamental e Médio. Os níveis educacionais são conectados: professores dos ensinos Fundamental e Médio devem ser formados em universidades de alta qualidade. Universidades públicas, por sua vez, são estratégicas tanto para a promoção mais igualitária de capacidades humanas como para o desenvolvimento científico e tecnológico, duas dimensões cruciais para que as nações latino-americanas busquem construir um novo modelo desenvolvimentista com redistribuição social no capitalismo contemporâneo.

Em resumo, os argumentos centrais dos autores – que as desigualdades não são imutáveis; e que a política, em um contexto democrático, pode trazer mudanças redistributivas na América Latina – são sustentados ao longo da obra por um debate teórico denso e por pesquisa consistente. Sem dúvida, o livro é essencial para cientistas sociais, estudiosos das políticas sociais e, de forma mais ampla, para todos aqueles engajados na compreensão das transformações políticas e sociais recentes na América Latina.

Cristiani Vieira Machado
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca,
Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.
cristiani@ensp.fiocruz.br

1. Rueschemeyer D, Stephens EH, Stephens JD. Capitalist development and democracy. Chicago: University of Chicago Press; 1992.
2. Huber E, Stephens JD. Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in global markets. Chicago: University of Chicago Press; 2001.

Nota: resenha originalmente publicada em inglês na *Hispanic American Historical Review*, republicada com a autorização da Duke University Press. Machado C. Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America. *Hisp Am Hist Rev* 2014; 94:132-4.