

CAPÍTULO 5 – CARACTERIZAÇÃO DAS VPS NO MÉXICO

Em 2002, a *Secretaria de Desarrollo Social* (SEDESOL) encomendou uma pesquisa de opinião para investigar a percepção dos mexicanos sobre temas relacionados às políticas sociais (*Encuesta Nacional de Opinión Pública sobre Políticas Sociales* - ENOPPS)¹. Para os entrevistados pela pesquisa, fazer justiça social significa, em primeiro lugar, proteger os mais pobres e, em segundo lugar, distribuir recursos de acordo com o esforço e as capacidades de cada um. A proporção de entrevistados que defendem a segunda concepção de justiça social aumenta com a elevação da renda e da escolaridade.

A maioria das pessoas ouvidas pela ENOPPS concorda que as liberdades básicas são mais importantes do que a igualdade, mesmo considerando aceitável ceder algumas liberdades e direitos para viver em uma sociedade mais igualitária e com menor tensão social (MERAZ et al., 2003). No entanto, a igualdade de oportunidades é considerada fundamental para tornar a sociedade mexicana mais justa. Ela seria alcançada por meio da satisfação das *necesidades esenciales* (educação, saúde e alimentação) da população em pobreza extrema, de maneira a fortalecer sua autonomia para formular e realizar objetivos. A ENOPPS revela, ainda, que os entrevistados consideram as políticas sociais “indispensáveis”, principalmente as voltadas para os mais pobres, e veem o Estado como principal responsável pela erradicação da pobreza.

A percepção sobre o Estado e a proteção social captada pela ENOPPS legitima um sistema de distribuição baseado em “critérios múltiplos ou mistos”: atendimento às necessidades básicas dos mais pobres (em particular daqueles que não têm o que comer) e distribuição de recursos a partir do esforço e responsabilidade individual (MERAZ et al., op. cit.). De modo geral, essa percepção é consistente com a ação social do governo federal mexicano. Desde os anos 1990, o conceito de *necesidades básicas* e a *abordagem das capacidades* de Sen (2000)² entraram na agenda pública, tendo influenciado a maioria das normas que regulam a ação social do governo federal³.

¹ A ENOPPS perguntou o que os mexicanos entendem por justiça social; qual o papel do Estado na luta contra a pobreza; que características deve ter o sistema de distribuição do país; que critérios devem ser empregados para distribuir ou redistribuir recursos, e quem se beneficia da distribuição de recursos públicos (MERAZ et al., 2003).

² Ver Capítulo 3.

³ Pode-se citar a *Ley de Desarrollo Social* (LDS/(2004), o *Plano de Desarrollo Social* 2001-2006 (Estratégia Contigo), o *Plano Nacional de Desarrollo* (PND 2007-2012) e o *Plano Sectorial de Desarrollo Social* (PSDS 2007-2012).

Essa ação combina dois paradigmas de proteção social que Latapi (2005) identifica no México: o *paradigma desenvolvimentista*⁴, que enfatiza a ação direta do Estado na promoção do bem-estar da população, como quer que esse bem-estar seja definido pela sociedade, e o *paradigma societário*, que enfatiza a capacidade da família, da comunidade, das redes sociais e das instituições do mercado de proteger os mais necessitados. O primeiro paradigma teria predominado até os anos 1980, quando surge o paradigma societário. A partir dessa época, a coexistência desses paradigmas origina continuidades e ambiguidades na filosofia de proteção social mexicana:

Lo que esta continuidad significa es que si bien el llamado cambio de paradigma en México puede haber abolido la idea de que el Estado debe crear bienestar a través de imposiciones de alzas salariales, bajos impuestos y subsidios a los precios, permanece la noción de que el Estado debe distribuir equitativamente las capacidades para reducir la desigualdad en el acceso a las oportunidades, y que es responsable por los más pobres. El cambio de paradigma en México fue sólo parcial. En el Estado mexicano se ha mantenido y reforzado la convicción de que se debe ser activo en la generación y distribución de las capacidades y oportunidades, si bien ya no de los ingresos o de los satisfactores. (LATAPI, op. cit., p. 11, grifos nossos).

Para Latapi, a reforma social iniciada nos anos 1980 não alterou a visão do Estado como principal provedor de proteção social⁵, e, sim, o significado atribuído pela sociedade mexicana à noção de bem-estar, que pode se referir à redistribuição de qualquer bem social considerado fundamental, como a renda, os “satisfatores essenciais”, as oportunidades, as capacidades ou a liberdade (op. cit., p. 9). As capacidades e oportunidades passaram a ser consideradas bens sociais elementares; a renda e os “satisfatores básicos de necessidade” seriam os meios para se alcançar esses bens. Logo, as intervenções estatais passaram a ter como meta a provisão dos bens sociais elementares aos mais necessitados.

Apesar do aparente consenso que os resultados da ENOPPS sugerem, há no México diversas perspectivas sobre proteção social. Dados os limites deste trabalho, apenas duas delas serão sistematicamente analisadas: a *Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas* (VPS PI) e *Visão de Proteção Social sob a perspectiva de Gênero* (VPS GE). Outras VPS são mencionadas na Conclusão deste trabalho, como as que se referem aos setores de

⁴ O paradigma desenvolvimentista mexicano compreendia duas visões acerca da distribuição de bens e satisfatores essenciais. A primeira defendia redistribuição de renda via salários e via subsídios à produção e ao consumo dos mais pobres; a segunda defendia maior acumulação e investimento pelo setor privado. Para Latapi (op. cit.), ambas geraram “pressões para repartir a riqueza que não existia” e foram responsáveis pela crise fiscal do Estado mexicano nos anos 1980.

⁵ A opinião de Latapi (op. cit.) é que “as instituições sociais podem atuar como aliadas do Estado na tarefa de proteger, apoiar e amparar os mais necessitados”.

educação (VPS ED), saúde (VPS AS) e aos direitos sociais e econômicos (VPS DESC), mas sobre elas será possível fazer apenas breves comentários. Assim como no caso do Brasil, os textos sobre as VPS mexicanas foram estruturados da seguinte forma: introdução, argumentos (objetivos, problemas e soluções) e visão dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC).

5.1 A Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas

O México é um dos cinco países latino-americanos com maior população indígena. Os 60 povos indígenas (*pueblos*) espalhados por seu território concentram cerca de 11% da população (de acordo com o *Censo General de Población y Vivienda* de 2000, isso corresponde a aproximadamente 12 milhões de habitantes⁶). No México, a questão da proteção social e a questão indígena estão interligadas. Contudo, o primeiro desafio é definir quem são os “indígenas”, categoria criticada por sua origem colonial e caráter supraétnico. Os que defendem seu uso, como o governo federal mexicano, sugerem a seguinte definição:

Indígena: concepto de origen colonial que define a una población que comparte una tradición cultural de raíz prehispánica, la cual se reorganiza y funda sus características formales en el marco de la sociedad novohispana y que retiene entre sus rasgos más importantes el hablar una lengua amerindia o el asumir una identidad con esa tradición. (INI, 2000, p. 836).

Historicamente, a definição da categoria “indígena” norteou o padrão de relacionamento desses povos com o Estado e a sociedade mexicana. Desde o início do século XX, tais definições têm sido propostas pelo *indigenismo* mexicano, termo que se refere à “política aplicada à população indígena pelos não-índios” (Aguirre Beltrán, 1992) e ao conjunto de crenças e valores associados a ela. O *indigenismo* teria contribuído para a formação da ideologia que legitimou o Estado pós-revolucionário, e para a elaboração de um imaginário social que dota os mexicanos de uma identidade comum (ZOLLA MÁRQUEZ, 2004).

Segundo Warman (2003, p. 34), o *indigenismo* mexicano passou por diversas reformulações ao longo do século XX. A partir dos anos 1990, surge o *neoindigenismo*, marcado pela incorporação de novos atores à questão indígena, como *Organizaciones de la Sociedad*

⁶ Estimativa de 2007, do *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI).

Civil (OSC)⁷, igrejas, organismos e agências internacionais e, em alguns países, também as forças armadas e os partidos políticos. O indigenismo mexicano contemporâneo abrange uma multiplicidade de iniciativas e propósitos:

La idea de potencializar las capacidades culturales indígenas en lugar de sustituir-las, el fomento de programas de educación bilingüe y bicultural, la tolerancia de las prácticas médicas tradicionales, la exploración de modelos alternativos para la producción agrícola y artesanal, tienden a reemplazar las viejas estrategias gubernamentales. En algunos países esta nueva perspectiva alcanza a la protección de los derechos humanos, el establecimiento de programas de procuración legal y la creación de mecanismos de financiamiento del desarrollo indígena. (ITURRALDE, 2003, p. 57-59)

A reforma constitucional de 2001 colocou em vigor uma série de disposições relativas aos povos indígenas, dentre as quais a definição jurídica estabelecida no artigo 2º da Carta Magna mexicana:

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo 1, "De las garantías individuales").

Levando em conta as diretrizes constitucionais, a *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CNDI), órgão criado em 2003 para substituir o antigo *Instituto Nacional Indigenista* (INI), estabelece um critério triplo para identificação dos membros dos povos indígenas: falantes de língua indígena maiores de 5 anos, população de 0 a 4 anos que habita domicílios cujo chefe ou cônjuge se declara falante de língua indígena, e os que se autoidentificam como indígenas. De acordo com as estimativas baseadas no *Censo General de Población y Vivienda* de 2000, a população indígena, considerando-se esses critérios, chega a 12,4 milhões de pessoas (CONAPO, 2002).

Apesar de a maior parte dos indígenas mexicanos se concentrar nos estados da área geográfico-cultural da Meso-América (Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Hidalgo,

⁷ "Llama-se Organizaciones de la Sociedad Civil aquellas que se han organizado con una vocación de servicio y de ciudadanía, son aquellas sin fines de lucro, grupos que se asociaron con la finalidad de generar un servicio en beneficio a terceros y que cuentan con una figura legal. En otros casos la validación que las une es mejorar la situación de su comunidad, de su estado o de su país, nos referimos entonces a la construcción de redes para la civilidad social, la equidad, la justicia y la democracia." (LORÍA SAVIÑÓN, 2004, p. 11-12).

Campeche, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí e Veracruz), devido à intensa migração dos últimos anos, há falantes de língua indígena em todos os estados mexicanos. Atualmente, os quatro principais assentamentos territoriais dos povos indígenas são as regiões rurais tradicionais, as cidades mexicanas médias e grandes, as áreas agroindustriais e os países da América do Norte (Estados Unidos e Canadá)⁸.

A população indígena é predominantemente rural, apesar das drásticas mudanças produzidas pela migração. Entre os falantes de língua indígena, 65% são habitantes de localidades rurais (com menos de 2.500 habitantes), 19% residem em zonas semiurbanas (localidades de mais de 2.500 e menos de 15.000 habitantes) e 16% em zonas urbanas (localidades de mais de 15.000 habitantes). As localidades rurais estão concentradas na região sul e sudeste, onde predominam pequenos núcleos agrários, em contraste com a região norte, onde esse núcleos tendem a ser muito mais extensos⁹.

Os povos indígenas se organizam em *comunidades*, cujas unidades básicas são a *família nuclear*, a *família extensa*, a *linhagem* (que ocupa um território ou *paraje*) e o *clã* (*capul* ou *barrio*). A comunidade indígena, também chamada de *pueblo indígena*, geralmente é formada por dois ou mais *barrios-clanes* integrados em uma unidade endogâmica. Os *pueblos* geralmente formam uma unidade cooperativa e autossuficiente de produção, uma unidade cultural autônoma, com língua ou dialeto próprio, e uma unidade política independente, com uma estrutura de autoridade particular. Eles possuem normas e regras particulares de conduta e mecanismos de controle e coesão social, como os sistemas de seguridade baseados em ligas familiares, na cooperação econômica e na assistência mútua (AGUIRRE BELTRÁN e POZAS ARCINIEGA, 1981, p. 26-46).

⁸ Regiões rurais tradicionais: Altos de Chiapas, Huastecas, Meseta Purépecha, Mixtecas, Montaña de Guerrero, Sierra Tarahumara. Cidades grandes e médias: Cancún, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Ensenada, Guadalajara, León, Mérida, Tehuacán. Áreas agroindustriais e suas periferias: zonas de cultivo de hortaliças e frutas da Baja California, Chihuahua, Sonora, Sinaloa. Estados norte-americanos: Arizona, California, Florida, Illinois, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Texas. (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

⁹ "En las entidades del norte existen extensos núcleos agrarios, con grandes tamaños de parcelas ejidales, comunales y de predios privados, predominante presencia de propiedad privada de la tierra e importante participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades. Al contrario, núcleos agrarios menos extensos, minifundio en las tres formas de tenencia de la tierra, mayor presencia de la propiedad social y escasa o nula participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades, son cualidades que predominan en los estados del centro y sur de la república." (ROBLES BERLANGA, 2003, p. 309-311)

Segundo Latapi (2005), a comunidade indígena é uma espécie de microcosmos inserido em uma sociedade complexa, podendo ser definida como uma “totalidade sociocultural”. A comunidade é o principal referente para a identidade étnica dos indígenas mexicanos¹⁰. No entanto, os próprios povos indígenas fazem questão de diferenciar o conceito de comunidade do conceito de “localidade” no sentido de unidade demográfica e territorial:

Cualquier comunidad indígena tiene los siguientes elementos: 1) un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión; 2) una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra; 3) una variante de la lengua del pueblo, a partir de la cual identificamos nuestro idioma común; 4) una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso, y 5) un sistema comunitario de procuración y administración de justicia” (...) No se entiende una comunidad indígena solamente como un conjunto de casas con personas, sino de personas con historia, pasada presente y futura, que no sólo se pueden definir concretamente, físicamente, sino también espiritualmente en relación con la Naturaleza toda. Pero lo que podemos apreciar de la comunidad es lo más visible, lo tangible, lo fenoménico. (DÍAZ GÓMEZ, 2000, grifos nossos).

Grosso modo, as comunidades indígenas situadas nas regiões predominantemente rurais tendem a se estruturar de forma mais tradicional do que as situadas nas cidades mexicanas, nas áreas agroindustriais e nos países da América do Norte. As primeiras corresponderiam a algo próximo das *comunidades corporativas fechadas* de Wolf (1955); as segundas, ao conceito de *comunidades como pontos de confluência* proposto pelo mesmo autor (1959)¹¹.

5.1.1 Os argumentos da VPS PI/AC

A *comunidade de pensamento* que se pronuncia sobre a proteção social aos povos indígenas é ampla e diversificada, abrangendo diversos tipos de atores e organizações

¹⁰ “La mayoría de los indígenas mexicanos finca su identidad étnica primaria en su comunidad. En primera instancia, por eso primaria, se identifican como de un poblado preciso que se considera no sólo como una localidad geográfica sino como una comunidad humana. Ésta se entiende como un grupo endogámico dentro del que se forman nuevos hogares, que comparte vecindad en un territorio, medio natural, lengua, cultura y raíz. La comunidad es una organización más amplia que la familia o parentela para la protección e identificación, con un nombre propio, casi siempre el de un santo patrón católico con un topónimo en lengua indígena. La comunidad se establece como frontera entre el nosotros y los demás, dentro de la cual coinciden y se integran diversos factores de identidad. (WARMAN, 2003, p. 19-20)

¹¹ A “comunidade corporativa fechada” é uma entidade coletiva, autocontida e integrada, que explora um território definido, com formas reguladas de intercâmbio que geram solidariedade e fortalecem identidades. No contexto mexicano, essa forma de organização seria típica de comunidades marginalizadas, isoladas e pobres. A “comunidade como ponto de confluência” seria o polo para onde convergem as múltiplas relações da comunidade com o resto da sociedade. Trata-se de locais de compartilhamento de culturas, onde o pertencimento à comunidade é compatível com outras identidades e lealdades. No contexto mexicano, essa forma de organização seria típica de comunidades semiurbanas, urbanas e prósperas (WOLF, 1959). Para Latapi (2005), comunidades são microssociedades complexas, mais ou menos diferenciadas, abertas e articuladas com outros grupos e instâncias sociais, cuja constituição atual resulta da história de relações com as formas de dominação, o mercado e o Estado.

indígenas e indigenistas. Os estudiosos concordam que no México não há organizações indígenas com representatividade nacional¹². Por outro lado, eles salientam que, desde os anos 1990, houve no México e no mundo uma proliferação de organizações indígenas mobilizadas em torno de temas políticos, de direitos humanos, econômicos, culturais, educacionais e ambientalistas, entre outros. Algumas são estruturadas de forma mais tradicional e restringem seu foco às comunidades e regiões; outras formam redes integradas por diversos tipos de atores, como organizações governamentais, religiosas, partidos políticos, OSC e organismos internacionais (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.)¹³.

Como se verá adiante, a *Visão de Proteção Social das Organizações Indígenas* (VPS PI/IN) mexicanas se articula em torno de suas principais demandas diante do Estado: reconhecimento constitucional, posse da terra e dos recursos naturais, respeito à identidade cultural indígena e autonomia política e jurídica. No caso das organizações indígenas “antissistema”, como o *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), nem sempre as demandas indígenas tradicionais ficam em primeiro plano, sendo suplantadas, em alguns momentos, por reivindicações políticas influenciadas por ideologias de esquerda (ZOLLA E ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

As variantes da VPS PI se constituem a partir do discurso desses atores. A variante vocalizada por organismos internacionais (VPS PI/OI)¹⁴ e por parte do governo federal mexicano é uma combinação da *Visão de Proteção Social relacionada ao paradigma do Desenvolvimento Humano* (VPS DH) e da *Visão de Proteção Social relacionada ao paradigma do Desenvolvimento Social* (VPS DS) no marco neoindigenismo. A variante da VPS PI vocalizada pelas OSC (VPS PI/OSC) adere fortemente à VPS DS¹⁵ e ao conceito de

¹² O que alguns autores atribuem ao caráter “autocontido” das comunidades, o que impediria o estabelecimento de alianças regionais ou suprarregionais entre povos indígenas (AGUIRRE BELTRÁN, 1992; WARMAN, op.cit.).

¹³ Zolla e Zolla Márquez (op.cit.) propõem a seguinte tipologia: “*organizaciones indígenas nacionales o internacionales con proyección internacional; organizaciones indígenas de México; organizaciones reconocidas como entidades consultivas por la Organización de las Naciones Unidas*”. A maioria das organizações indígenas do México faz parte do *Congreso Nacional Indígena* (CNI),

¹⁴ Como o *Banco Mundial* (BM), o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) e o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD). A expressão “organismos internacionais” pode ser enganosa, dado que não há homogeneidade entre os pontos de vista de atores e agências sobre a questão indígena no México. Grosso modo, o BM/BIRD, BID e PNUD empregam a linguagem do *capital humano* para se referir aos povos indígenas, mas atores especializados no assunto apresentam perspectivas mais matizadas, como Stavenhagen (2002, p. 3-4).

¹⁵ A variante da VPS PI vocalizada pelas OSC toma a comunidade como unidade de atenção e propõe a acumulação de *capital social* como a principal estratégia para a redução da pobreza, da desigualdade e da exclusão: “*La propuesta no es sólo proporcionar recursos monetarios o materiales a las comunidades empobrecidas, sino que sus habitantes sean sujetos, y no objetos, de la política social. El punto de partida es el*

*capital social*¹⁶. A variante acadêmica da VPS PI (VPS PI/AC), vocalizada por antropólogos, historiadores, cientistas sociais e figuras destacadas do indigenismo mexicano, nem sempre segue a cartilha do neoindigenismo, devido à preocupação de defender “o projeto cultural e de desenvolvimento próprio” das comunidades indígenas (ZOLLA E ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.). Essa última variante será a principal referência para a caracterização da VPS PI, mas, quando possível, argumentos provenientes de outras variantes serão incluídos na análise.

Os *objetivos e valores* da VPS PI diferem segundo a variante considerada. A VPS PI/OI compartilha os valores da VPS DH. A base normativa da VPS PI/AC se refere ao conceito de *comunalidad*, geralmente desconhecido ou incompreendido pelos não-indígenas. A comunalidade, “o elemento que define a imanência da comunidade”, estaria diretamente relacionada à autonomia das comunidades indígenas quanto à terra, à tomada de decisões, ao serviço gratuito, ao trabalho coletivo e aos ritos e cerimônias:

La comunalidad expresa principios y verdades universales en lo que respecta a la sociedad indígena, la que habrá de entenderse de entrada no como algo opuesto sino diferente a la sociedad occidental. Para entender cada uno de sus elementos hay que tener en cuenta ciertas nociones: lo comunal, lo colectivo, la complementariedad y la integralidad. Sin tener presente el sentido comunal e integral de cada parte que pretendamos comprender y explicar, nuestro conocimiento estará siempre limitado. (DÍAZ GÓMEZ, 2000, grifos nossos).

O conceito de comunalidade adquire significado concreto no sistema de valores de cada povo indígena. Cabe lembrar, contudo, que a identidade indígena é compatível com outros vetores identitários: os membros de comunidades inseridas em sociedades complexas têm múltiplas afiliações, o que desautoriza análises simplistas de seus sistemas de valores. Isso significa que os sistemas de valores comunitários são constantemente modificados em função das múltiplas articulações dos povos indígenas com seu entorno.

reconocimiento y fortalecimiento del tejido social de la comunidad y de sus aspiraciones trabajando juntos en proyectos que potencien los activos individuales y colectivos de la misma comunidad. La resignificación del capital social es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo, así como para fortalecer la gobernabilidad democrática del periodo de transición en que se encuentra el país.” (LORÍA SAVIGNÓN, op. cit., p. 22)

¹⁶ “El Capital Social son las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad que es, asimismo, la materia que las mantiene unidas y trabajando de manera coordinada como producto de los lazos de confianza y reciprocidad entre sí, fomentando encuentros e intercomunicación entre los distintos actores que participan en dicha estructura.” (LORÍA SAVIGNÓN, op. cit., p. 21)

Nas comunidades indígenas mexicanas há diversas formas de *trabajo*¹⁷ e de propriedade da terra. O trabalho individual e familiar coexiste com o trabalho comunal e o serviço gratuito. Essas formas coletivas de trabalho podem ou não envolver relações de reciprocidade e promover a redistribuição da riqueza entre os membros da comunidade, que se voluntariam para esse tipo de prestação, ou são compelidos a cumprir suas “obrigações” comunais. Segundo Warman (op.cit., p. 235-236), as jornadas de trabalho gratuitas possibilitam a construção de obras públicas em localidades marginalizadas pelos investimentos estatais e são fundamentais para a coesão das comunidades indígenas, mas raramente visam redistribuir recursos entre seus membros, apesar do discurso igualitário que as acompanha.

A *visão da sociedade* expressa pela VPS PI/AC revela o anseio dos povos indígenas pelo estabelecimento de uma nova relação com o Estado e a sociedade nacional baseada no princípio da autonomia¹⁸. Para diversos especialistas, nos últimos dez anos¹⁹ esse anseio passa a ser compartilhado por boa parte dos mexicanos, que projetam a imagem de uma sociedade *pluricultural, multicultural e intercultural*, ou seja, um espaço democrático onde interagem indivíduos ou grupos sociais de culturas e línguas distintas e onde a autonomia e os direitos desses grupos são respeitados. Gradativamente, a construção de um México mais igualitário se torna uma meta nacional (ZOLLA E ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.; AGUIRRE-BELTRÁN, 1992)

Apesar disso, a percepção dos indígenas no imaginário coletivo mexicano ainda guarda as marcas da história de dominação desses povos. As culturas indígenas pré-hispânicas são reconhecidas como “raízes da identidade cultural e racial mexicana e mestiça”. Os indígenas do passado são motivos de orgulho nacional, mas os indígenas do presente provocam

¹⁷ As diversas formas de trabalho coletivo recebem os nomes de *tequio, tequil, gozona, mano vuelta, fajina, guelaguetza, tarea, córima y trabajo de en medio, entre otros*.” (ZOLLA, C. e ZOLLA, E., op.cit.). Há também o “*sistema de cargos, que consiste en un número de oficios que están claramente definidos como tales y que se rotan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un periodo corto de tiempo después de lo cual se retiran a su vida normal por un largo periodo de tiempo*.” (TORRES CISNEROS, 2002, p. 43)

¹⁸ “*En el contexto latinoamericano las posibilidades de construir el Estado multiétnico y democrático dependen de que se establezcan regímenes de autonomía en los correspondientes marcos nacionales*.” (DÍAZ-POLANCO, 1997, p. 15).

“*En México, el tema de la autonomía y el establecimiento de un régimen político y jurídico particular para los pueblos indígenas ha estado presente en los debates políticos y académicos por lo menos desde finales de la década de los setenta y se ha visto reavivado durante los noventa con motivo del quinto centenario de la llegada de los españoles a América y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional*”. (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

¹⁹ A reforma constitucional de 1992 teria sido a primeira iniciativa de reconhecimento do caráter pluricultural da nação mexicana e do estabelecimento da autonomia dos povos indígenas. A reforma constitucional de 2001 deu nova redação aos artigos referentes aos direitos e à cultura indígena (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

vergonha e pena. De acordo com o CDI (2006), o cidadão mexicano comum tem grande desconhecimento do tema indígena, razão pela qual sua percepção desses povos se baseia em mitos e estereótipos. Por isso, ele não vê a discriminação e a marginalização como causas da pobreza: em vez disso, atribui essa situação às diferenças culturais.

Para a VPS PI/AC, a marginalização dos povos indígenas é o principal *problema* a ser enfrentado pela sociedade mexicana, pois se acredita que esta é a causa da pobreza, da vulnerabilidade e do atraso que afligem esses povos. A marginalização seria um fenômeno estrutural gerado pelo padrão de desenvolvimento econômico mexicano, cujas principais manifestações seriam a desigualdade regional e a desigualdade entre grupos populacionais. Segundo o *Índice de Marginalización* elaborado pela CONAPO (2000), que considera as dimensões de educação, habitação, renda monetária e distribuição populacional, há diferenças significativas entre a média de marginalização nacional e a média de marginalização da população e das regiões indígenas²⁰.

Para a VPS PI/AC, o padrão de desenvolvimento econômico teria produzido outro efeito indesejado, principalmente no sul do México: a decadência da agricultura minifundista e a redução das oportunidades de trabalho e renda nas comunidades camponesas e indígenas. De acordo com Latapi (2005), esse fenômeno teria provocado a decadência das formas tradicionais de cooperação e produção das comunidades, a dependência crescente da migração nacional e internacional e o surgimento de “comunidades tradicionais combativas”, que se afirmam diante do Estado nacional como “entes justos e igualitários opostos a um governo injusto e opressor”.

A VPS PI/OI caracteriza os problemas dos povos indígenas de outra forma. Os organismos internacionais, o governo federal e parte da mídia pretendem demonstrar que as condições de vida dos povos indígenas são piores do que as da população em geral, e que as mulheres e crianças indígenas são ainda menos favorecidas. Sob esse prisma, o principal problema

²⁰ “El Consejo Nacional de Población (CONAPO) define la marginación como “un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo” y que “se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.” (CONAPO, 2000, p. 11-12, grifos nossos).

dos povos indígenas é a *pobreza de renda e de capacidades* que, ao lado da desigualdade de oportunidades, gera um “ciclo intergeracional de pobreza” que ameaça o futuro dos povos indígenas e de todos os mexicanos.

O “*Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*”, publicado pela CDI em parceria com o PNUD, apresenta os resultados da mensuração do *Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas* (IDHPI) desagregados por estados, regiões indígenas e municípios. O IDHPI mostra diferenças significativas entre o IDH da população indígena e não-indígena, principalmente no que se refere ao componente de renda (CDI/PNUD, 2006). De acordo com esse índice, os povos indígenas mexicanos vivem em situação de extrema pobreza, causada pela exclusão ou inserção precária no mercado de trabalho e pela grande vulnerabilidade desse segmento populacional a crises pessoais, familiares, sociais e econômicas²¹.

No México, a população pobre é majoritariamente indígena. Tanto as taxas de pobreza quanto a *brecha de pobreza* (a distância da renda média dos indígenas pobres em relação à linha de pobreza) são maiores nesse contingente populacional²². Além disso, as regiões e municípios mexicanos mais pobres, situados no sul e sudeste do país, são predominantemente indígenas. Falar em pobreza extrema e em marginalização social no México é falar da situação da maioria dos povos indígenas. O pertencimento étnico e o local de residência são os principais fatores geradores de desigualdade naquele país (CDI/PNUD, 2006).

As condições de saúde e educação da população indígena também são mais desfavoráveis do que as da população mexicana não indígena. Os povos indígenas apresentam piores indicadores e têm menos acesso aos serviços de saúde: problema que afeta principalmente

²¹ De acordo com Hall e Patrinos (2005), entre 1994 e 2004, os indicadores da população indígena se mostraram piores do que os da população não-indígena quanto à redução da pobreza, à capacidade de recuperação das crises econômicas, a diminuição da brecha de pobreza e à probabilidade de ser pobre. Além disso, os ganhos dos indígenas no mercado de trabalho continuaram a ser menores do que os dos não indígenas, apesar da tendência de queda desse indicador no período analisado.

²² “Si consideramos la distribución acumulada para conocer las proporciones de quienes están por debajo de los índices de pobreza tenemos que quienes reciben menos de un salario mínimo, incluyendo a quienes no reciben ingreso alguno, constituyen el 37 por ciento. Como era de esperarse, si se consideran las diferencias entre hombres y mujeres, ellas presentan mayor concentración en esta categoría, llegando a 49 por ciento; sin embargo, los hombres no están en jauja, ya que la proporción de los que reciben menos de un salario mínimo es de 32 por ciento. Además, nueve de cada 11 trabajadores de las zonas indígenas reciben menos de dos salarios mínimos.” (PEDRERO NIETO, 2002, p. 143-149).

mulheres e crianças. No tocante à educação, esses povos têm menos anos de educação, ganham menos por cada ano estudado (principalmente nos níveis mais altos de escolaridade) e têm piores resultados em testes de desempenho acadêmico, o que se atribui à qualidade da educação indígena e às altas taxas de trabalho infantil. Apesar da tendência de melhoria de alguns indicadores educacionais, eles ainda não repercutem de forma positiva na inserção dos indígenas no mercado de trabalho (HALL e PATRINOS, op. cit.)²³.

Apesar de haver diferenças de ênfase entre as variantes da VPS PI, praticamente todas recorrem à linguagem dos *números* para caracterizar as precárias condições de vida dos povos indígenas. A *contagem* e a *mensuração* são estratégias dessa vertente para dar visibilidade e credibilidade aos problemas. Essa ênfase em números é comum às diversas formas de indigenismo, estando menos presente no discurso das organizações típicas dos povos indígenas. Nesses contextos, predomina a linguagem dos *símbolos*, por meio de *estórias de declínio*, que contam a trajetória descendente dos povos indígenas desde a colonização espanhola, e *estórias de conspiração*, que relatam como as elites colonizadoras e mestiças se aliaram para subjugar os povos indígenas. No que se refere às *figuras de linguagem* e, em particular, às *sinédoques*, destacam-se *estórias de horror*, que demonstram o tratamento bárbaro dispensado a todos os grupos étnicos minoritários.

A VPS PI/AC se apóia muito na linguagem das *causas*, pois faz parte de sua estratégia atribuir responsabilidades pela situação dos povos indígenas para reivindicar reparações pelos danos causados a eles ao longo da história mexicana. Por meio desse tipo de argumento se justifica a distribuição do ônus de compensar esses povos por suas desvantagens passadas e presentes. Por meio de *estórias intencionais*, essa vertente busca demonstrar que a situação dos povos indígenas é consequência de atos de violência perpetrados por “interesses fortes e ruins”, identificados com a Espanha colonizadora, o Estado nacional mexicano ou a “Ordem Mundial Globalizada e Neoliberal”, em detrimento de “interesses bons e fracos”, representados pelos povos indígenas. A ênfase na linguagem dos *interesses* leva a VPS PI/AC a enfatizar também a linguagem das *decisões*, uma vez que se salienta o impacto das escolhas desses atores sobre o destino dos povos indígenas.

²³ O documento constata ainda que, apesar da melhoria recente nos indicadores educacionais e de saúde, os indicadores de renda e pobreza e a situação da população indígena não se alteraram, o que sugere que algum fator específico a esse segmento populacional estaria atuando (HALL e PATRINOS, op. cit.; CDI/PNUD, op. cit.).

O tipo de *solução* proposta por cada variante da VPS PI depende de seus respectivos diagnósticos. A VPS PI/OI sustenta que é preciso “investir no desenvolvimento humano das populações indígenas” para romper o “ciclo intergeracional de pobreza” que as atinge. A intenção seria aumentar as chances de crianças e jovens indígenas se inserirem de forma mais favorável no mercado de trabalho e, por esse meio, melhorarem a vida de suas famílias e comunidades. A VPS PI/AC e a VPS PI/IN propõem outro tipo de solução: o autodesenvolvimento material e social dos povos indígenas, por meio da exploração de seus recursos materiais e culturais. Diagnósticos enviesados teriam dado origem a soluções enviesadas, segundo as quais os recursos para o desenvolvimento dos povos indígenas seriam apenas os de caráter cultural:

Usualmente, los diagnósticos de las condiciones de vida de los pueblos indígenas suelen subrayar -con sobrada razón- la situación de marginación que los aqueja y las múltiples causas que generan y perpetúan la pobreza, la vulnerabilidad y el rezago. Cuando se trata de exaltar la riqueza de las comunidades indias se enfatiza la importancia de las culturas, cosmovisión, lenguas, fiestas y tradiciones rituales, la medicina, los diseños y, en general, peculiaridades de su rica y variada artesanía ritual, ornamental o utilitaria. Sin embargo, los recursos usados o potenciales para el desarrollo indígena son mucho más amplios e importantes; forman un todo que abarca por igual los bienes naturales y culturales. Incluso, como lo señalamos antes con una cita de Héctor Díaz-Polanco, la organización comunal misma es el principal patrimonio a considerar. Las grandes luchas reivindicativas de los indígenas fueron -y en gran medida aún lo son- por lograr la restitución o dotación de tierras, con sus animales, plantas, minerales y, sobre todo, agua, con los lugares sagrados y la mitología que contribuyen a delinear la idea misma de lo que es el territorio. (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit., grifos nossos).

Aparentemente, os recursos para o “autodesenvolvimento” dos povos indígenas são diferentes dos recursos para o “desenvolvimento humano” desses povos. Em vez de investimentos em educação e saúde, o que se reivindica é o reconhecimento de uma pauta de direitos que garanta o acesso aos recursos materiais e culturais necessários para a melhoria das condições de vida das populações indígenas. Sob esse prisma, avanços na educação e na saúde indígena seriam consequências, e não causas, desse desenvolvimento. De acordo com o *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (IIDH), as propostas abaixo seriam representativas da “demanda indígena internacional”²⁴:

Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación y de los derechos que les corresponden en tanto pueblos; derecho a disponer de los recursos materiales y culturales necesarios

²⁴ O *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* consiste em “un colectivo formado por líderes indígenas, abogados y antropólogos, invitados en varias oportunidades, entre 1989 y 1991”, para elaborar esse conjunto de propostas (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

para su reproducción y crecimiento, principalmente a sus tierras y territorios; derecho al autodesarrollo material y social y a su plena participación en el desarrollo y en el destino de la nación; derecho al ejercicio de las identidades indígenas, al desarrollo, crecimiento y transformación de sus culturas y a la participación de éstas en la configuración de un ser nacional pluricultural; establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posible y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los estados, en especial aquellas que garantizan el ejercicio de la autoridad desde el nivel local y las formas propias de organización, así como el establecimiento de formas idóneas de administración de justicia y resolución de las controversias. (ITURRALDE, 2003, p.51, grifos nossos)

O direito de dispor de seus recursos materiais e culturais é fundamental para os povos indígenas, pois se acredita que as riquezas extraídas de seus territórios beneficiaram a nação mexicana, mas não a esses povos. As riquezas produzidas pela exploração dos recursos minerais, do petróleo e da biodiversidade das terras indígenas foram parar em outras mãos, assim como os recursos gerados pelas usinas hidroelétricas. Além disso, as comunidades indígenas poderiam obter grandes benefícios com as remessas monetárias dos migrantes e a inserção de organizações produtivas indígenas no mercado internacional. Enfim: os povos indígenas nem sempre são pobres em recursos, mas são invariavelmente privados do direito de ter acesso e de usufruir deles.

As variantes da VPS PI enfatizam modalidades de soluções distintas. As *indicações* são mencionadas apenas pela VPS PI/OI, dada a afinidade entre esse tipo de solução e a abordagem do desenvolvimento humano. Os *atos* são empregados por todas as variantes, apesar de elas atribuírem importância diferente à linguagem numérica ou simbólica. Contudo, *direitos, poderes e regras* são as principais modalidades de solução para a VPS PI/IN e a VPS PI/AC. O carro-chefe do receituário dessas variantes são os direitos; as regras e os poderes seriam meios para assegurar seu reconhecimento legal e cumprimento. O termo “direito” se refere tanto a direitos substantivos negativos, isto é, direitos de não-interferência por parte do Estado, quanto a direitos positivos, isto é, direitos de provisão de garantias, bens e serviços aos povos indígenas. O direito indígena não tem apenas caráter formal, pois se define em torno de reivindicações concretas diante dos Estados nacionais²⁵.

²⁵ “Sin embargo, el derecho indígena es no sólo un cuerpo procesal, sino sustantivo, que se estructura a partir del reconocimiento del derecho del pueblo indígena a reproducirse y desarrollarse en cuanto tal; esto es, implica su derecho a contar con un territorio como base político-cultural de su existencia como pueblo, a tener acceso y control del uso y disfrute de los recursos naturales visibles e invisibles, a proteger y enriquecer su propio patrimonio cultural, a elegir sus propias autoridades y sistemas de gobierno, a decidir sus formas de convivencia y organización social, a contar con su religiosidad propia, a aplicar y desarrollar sus sistemas normativos, a preservar y enriquecer sus lenguas, saberes y tecnologías propias, y a promover un desarrollo que sea socialmente equitativo, ambientalmente sustentable y culturalmente sostenible.” (YANES e CISNEROS, 2000, p. 419-420, grifos nossos).

Nem sempre a retórica dos direitos indígenas se limita às fronteiras do Estado nacional. As demandas podem ser apresentadas de um ponto de vista particularista, com foco nas comunidades indígenas, ou de um ponto de vista universalista, com foco nos “povos indígenas das Américas e do Mundo”. Sob esse prisma, a luta pela autonomia dos povos indígenas se superpõe à luta pelos direitos humanos indígenas. Nos dois casos, é marcante a oposição entre o direito consuetudinário indígena²⁶ e o direito positivo nacional e internacional.

A VPS PI/AC e a VPS PI/IN assumem que a garantia dos direitos indígenas requer mudanças profundas na estrutura de autoridade do Estado mexicano, o que mostra a importância que atribuem à questão dos *poderes*. A principal mudança seria o reconhecimento constitucional da autonomia política, econômica, cultural e jurídica dos povos indígenas. Outro ponto fundamental diz respeito à participação de representantes indígenas no processo decisório. Reivindica-se o aumento da participação dos indígenas na vida nacional e seu acesso a todas as fases do processo de políticas públicas. Além disso, essas variantes defendem a municipalização das políticas públicas, ou seja, contam *estórias a favor da descentralização*.

A VPS PI/AC e a VPS PI/IN usam os *grupos* como *princípio de seleção de beneficiários*. Isso significa que os povos ou comunidades indígenas são os referentes da proteção social oferecida pela comunidade e pelo Estado. Nessa linha de raciocínio, a identidade indígena é principal *critério de seleção de beneficiários*, pois é por meio desta que se estabelece o pertencimento ao grupo. A *necessidade* e a *cidadania* são secundárias nesse caso. Além disso, os *processos sociais de distribuição* defendidos por essas variantes se baseiam na hierarquia e nos sistemas de intercâmbio comunitários. O conceito de cidadania liga o indivíduo à sociedade nacional, mas, no caso dos povos indígenas, essa ligação é mediada pela comunidade²⁷.

²⁶ “El derecho, en general, y el derecho consuetudinario en particular, se trate o no del que elaboraron y aplican los pueblos indígenas de México y América, debe su importancia al hecho de que es parte integral de la estructura social y la cultura de un pueblo; junto con la lengua, el derecho (consuetudinario o no) constituye un elemento básico de la identidad étnica de un pueblo, nación o comunidad.” (STAVENHAGEN e ITURRALDE, 1990, p. 27).

²⁷ Latapi (2005) diferencia as formas comunitárias de ajuda mútua das ações de proteção social concebidas, financiadas e executadas por atores externos. As primeiras correspondem às formas estruturadas e não estruturadas de apoio aos membros pobres da comunidade. As segundas, a ações de proteção social que têm a comunidade como referente. Para o autor, os mecanismos de proteção social das comunidades geralmente não estão orientados para os mais pobres. Além disso, a pobreza generalizada de boa parte das comunidades mexicanas, associada à incapacidade dos pobres de cumprir requisitos de reciprocidade, impede as comunidades de serem “agentes robustos de proteção social”, justificando a intervenção estatal nesse sentido.

5.1.2 A VPS PI e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

No México, os PTRC foram concebidos e implementados praticamente sem a participação dos povos indígenas, apesar desses povos representarem a maioria da população em extrema pobreza. Trata-se de uma solução direcionada para a pobreza em geral, e não para a pobreza indígena. A VPS PI/OI não questiona a adequação do modelo PTRC aos povos indígenas, pois parte do suposto de que os objetivos das políticas públicas e da ação dos organismos internacionais são promover o desenvolvimento material e humano dos povos indígenas por meio de investimentos em educação e saúde (HALL e PATRINOS, 2005).

A posição da VPS PI/AC e da VPS PI/IN sobre os PTRC é mais ambígua. Por um lado, dada a precariedade das condições de vida dos povos indígenas, as transferências de renda certamente são bem-vindas. Por outro, essas variantes criticam os PTRC por sua interferência na dinâmica comunitária. Apesar de haver controvérsias sobre o peso dos elementos comunitários no *Programa Oportunidades* (PO)²⁸, a unidade de atenção do programa é a família, e não a comunidade, e muito menos a comunidade indígena. Mesmo admitindo que a definição de domicílio do programa incluía as famílias extensas²⁹, certamente ela não chega ao nível das linhagens, clãs e comunidades. Isso significa que sempre haverá a possibilidade de exclusão de membros da comunidade do PO. Além disso, as condições para recebimento dos PTRC se referem à família, e, na verdade, ajustam-se mais ao conceito de família nuclear do que ao de família extensa, além de serem diferentes das condições para fazer jus à proteção social comunitária.

Segundo Latapi (op. cit.), as avaliações qualitativas do PO mostram que, apesar de ainda haver erros de focalização no programa, poucos domicílios são excluídos nas comunidades mais marginalizadas. Como os povos indígenas estão concentrados nessas comunidades,

²⁸ Latapi (op. cit.) afirma que a unidade de atenção do *Programa Oportunidades* (PO), o PTRC mexicano, é a comunidade. Segundo ele, nos tempos do *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), evitava-se a interação com as instâncias comunitárias para se romper com as práticas clientelistas do antigo *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL). Contudo, ao longo do tempo, a comunidade teria retomado ao centro do programa por meio de personagens, como os enlaces municipais, os *líderes barriales* e as *vocales*.

²⁹ “La familia extensa, constituida por una agrupación de familias nucleares, se halla compuesta por el padre, la madre, los hijos, las esposas de éstos y su prole. Es frecuente, sin embargo, que a este agregado se unan también parientes no consanguíneos, afines o rituales, tales como cuñados, ahijados, etc. y, en ocasiones, individuos, huérfanos o inválidos, sin ninguna relación parental con el jefe de familia. (...) La familia extensa tiene como funciones visibles más importantes las expresadas por el trabajo cooperativo y por el culto familiar. (...) La importancia ceremonial de la familia extensa es tan grande como su función económica.” (AGUIRRE BELTRÁN e POZAS ARCINIEGA, 1981, p. 26-46)

na prática o programa cobriria quase todos os domicílios indígenas. No entanto, para a VPS PI/AC e a VPS PI/IN, a lógica individualista/familista dos PTRC tem potencial de abalar os vínculos de solidariedade comunitários. No mínimo, o programa cria diferenciações e formas de cooperação que se superpõem às existentes, podendo eventualmente entrar em conflito com elas. Além disso, as avaliações do PO também mostram que o programa onera as mães de família com mais encargos comunitários (*faenas*) do que o habitual.

Os PTRC não fazem parte das principais reivindicações dos povos indígenas, que querem outras coisas do governo mexicano, como investimentos em infraestrutura social e física para as comunidades. Além disso, a demanda por trabalho é mais consistente com as reivindicações dos povos indígenas do que a demanda por transferências monetárias. Esse tipo de benefício não é apropriado para as comunidades nas quais parte das transações não são monetizadas. Além disso, o recebimento de recursos monetários pode ser visto como uma “esmola” governamental ou um instrumento de cooptação dos indígenas pelo Estado neoliberal, como alegam algumas organizações indígenas. Por tudo isso, o fomento a projetos produtivos comunitários é mais consistente com a VPS PI/AC e a VPS PI/IN do que os PTRC.

Isso não significa, porém, que os povos indígenas não queiram mais e melhores escolas, ou que não demandem do governo o aprimoramento da atenção à saúde de suas mulheres e crianças. O ponto é que, para a VPS PI/AC e a VPS PI/IN, essas são questões importantes, mas não são as principais. As péssimas condições de vida dos povos indígenas são reflexos de um problema estrutural, a marginalização; enquanto esse problema persistir, seus sintomas também persistirão. De acordo com Hall e Patrinos (op. cit.), os indicadores educacionais da população indígena melhoraram de 1994 a 2004, e os programas focalizados na pobreza rural extrema chegam aos domicílios indígenas. No entanto, isso não provocou mudanças na renda e na inserção desse contingente no mercado de trabalho. Os autores concluem que é preciso investir mais e melhor no desenvolvimento humano dos povos indígenas; contudo, o problema bem pode ser outro: a inadequação das iniciativas voltadas para a pobreza em geral para o enfrentamento da pobreza indígena.

5.2 A Visão de Proteção Social de Gênero

A *Visão de Proteção Social de Gênero* (VPS GE) mobiliza uma grande comunidade de pensamento, no México. Dentre os atores que vocalizam essa perspectiva, destacam-se órgãos do governo federal mexicano, como o *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES), organismos internacionais, como o *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) e o *United Nations Research Institute for Social Development* (UNSRID), *Organizações da Sociedade Civil* (OSC) e pesquisadores, entre outros. O denominador comum entre eles é a convicção de que prover as necessidades básicas de mulheres e homens não é suficiente; é preciso contribuir para libertar a mulher de seu papel social subalterno e oferecer chances iguais de desenvolvimento para indivíduos dos dois gêneros³⁰.

5.2.1 Os argumentos da VPS GE

O valor fundamental da VPS GE é a equidade de gênero. Isso significa que os padrões de distribuição de recursos sociais são julgados principalmente por discriminarem ou não entre homens e mulheres. Não se trata, porém, da defesa de resultados distributivos iguais para todos, e, sim, de oportunidades iguais de se obter tais resultados:

Hacer justicia no significa igualitarismo: tratar igual a quienes son diferentes acentúa la desigualdad social. Hablar de equidad de género implica, por tanto, lograr la igualdad de oportunidades reconociendo las diferencias. La igualdad, como ideal o expectativa por alcanzar, va más allá de una simple igualación entre hombres y mujeres; implica crear los sistemas que les permitan a ambos tener las mismas oportunidades para acceder, usar y controlar derechos, recursos y beneficios. En ocasiones, ello supone aplicar políticas de discriminación positiva, llamadas también acciones afirmativas. El principio de la equidad establece que la diferenciación es aceptable siempre que beneficie a los menos favorecidos. (...) Pugnar por una política de equidad de género supone, en consecuencia, generar las condiciones necesarias para que hombres y mujeres cuenten con las mismas oportunidades para su desarrollo integral como personas y en todos los ámbitos del desarrollo. (INMUJERES/PNUD, 2004, grifos nossos).

A VPS GE também considera a democracia um valor a ser preservado, pois esta forma de governo ampara a reivindicação das cidadãs mexicanas de participar plenamente da vida

³⁰ O conceito de gênero, que é diferente do conceito de sexo, se refere ao “conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de ‘masculinidad’ y ‘feminidad’, los cuales determinan el comportamiento, las funciones, oportunidades, valoración y las relaciones entre hombres y mujeres. Son construcciones socioculturales que pueden modificarse, dado que han sido aprendidas” (INMUJERES/PNUD, 2006).

social e política do país. A vertente defende que as mulheres se candidatem mais a cargos eletivos, ocupem posições importantes do governo e assumam a frente de organizações comunitárias. O objetivo dessa “feminização do poder” é reverter o *androcentrismo* da sociedade mexicana e facilitar o envolvimento do Estado e da sociedade na promoção da igualdade de gênero.

A VPS GE assume que a provisão de bem-estar social tem caráter privado, devendo ser obtida preferencialmente no âmbito da família e do mercado. O Estado deve atuar de forma subsidiária a essas instituições sociais, promovendo a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, homens e mulheres, que porventura estiverem desprotegidos. No entanto, para a VPS GE, o principal *problema* a ser enfrentado pela sociedade mexicana é a desigualdade de gênero, que se manifesta como desigualdade dentro e fora do grupo doméstico³¹.

O diagnóstico da VPS GE enfatiza as desvantagens cumulativas que atingem as mulheres. Muitas famílias mexicanas não enviam as filhas à escola ou não permitem que elas completem sua escolarização, pois preferem sua ajuda nos cuidados da casa. Sem atividade econômica remunerada, as mulheres ficam em posição desvantajosa no ambiente doméstico, sendo muitas vezes vítimas de violência e maus tratos, situação particularmente grave no meio rural e nas comunidades indígenas. A desigualdade no interior do domicílio soma-se a outras formas de discriminação social, como a inserção precária no mercado de trabalho, aumentando a probabilidade das mulheres se tornarem ou permanecerem pobres. Além disso, as mulheres são particularmente vulneráveis a problemas de saúde relacionados ao ciclo de vida, como a adolescência, o período reprodutivo e a terceira idade. Em suma, para a VPS GE, a desigualdade de gênero se manifesta, na sociedade mexicana, por meio de diversas formas de discriminação contra as mulheres, sendo moralmente condenável e socialmente custosa.

A associação entre pobreza e gênero é frequente nos textos da VPS GE, que têm alertado para a “feminização da pobreza” (Nações Unidas, 1996; 2000; 2003), fenômeno relacionado

³¹ “El término grupo doméstico se refiere a la unidad social que combina la residencia compartida y las actividades, también compartidas, de sobrevivencia (generación de ingresos, consumo, tareas domésticas y producción doméstica de bienes y servicios). Mientras que los miembros del grupo doméstico pueden estar o no ligados por vínculos de parentesco, el concepto familia alude a relaciones de parentesco y no se limita a los confines o fronteras físicas de la residencia (GARCÍA, MUÑOZ y OLIVEIRA, 1982; GONZÁLEZ de la ROCHA, 1986; idem, 1994).

ao aumento dos níveis de pobreza entre mulheres ou em domicílios chefiados por mulheres. Apesar de haver questionamentos sobre a importância desse fenômeno na América Latina (Medeiros e Costa, 2006), para a VPS GE há evidências suficientes de que domicílios chefiados por mulheres são mais vulneráveis à pobreza. No caso mexicano, vários fatores contribuiriam para isso. As mulheres geralmente têm menor escolaridade e, por isso, menos chance de encontrar trabalho fora de casa. O emprego feminino costuma ser de baixa qualidade e mal remunerado. Finalmente, devido à intensa migração dos homens em idade produtiva, as mulheres se veem sem meios de prover o sustento da família. No entanto, os textos da VPS GE salientam que a agenda de gênero é mais ampla do que a agenda da pobreza (BADEN e MILWARD, 1997).

Uma das linguagens de definição de problemas mais utilizadas pela VPS GE são os *números*. Recorre-se a estatísticas, indicadores e índices socioeconômicos nacionais e internacionais para caracterizar as condições de vida dos mexicanos, sob a perspectiva de gênero. As áreas priorizadas são: educação, saúde, participação no mercado de trabalho e renda. Enfatizam-se as diferenças nas condições de admissão e na remuneração média de homens e mulheres e na renda média de domicílios chefiados por homens e mulheres. A VPS GE considera muito importante dispor de informações desagregadas por sexo/gênero e empregar a perspectiva de gênero nos instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas (INMUJERES/PNUD, 2006).

A linguagem dos *símbolos* também é importante para a VPS GE, que recorre a diversos tipos de histórias para convencer a audiência de que a sociedade mexicana é desigual quanto ao gênero e que isso gera discriminação e injustiças. Os dois tipos de *estórias de declínio* são muito frequentes nos textos dessa vertente. As *estórias dos obstáculos ao progresso* contam como avanços em direção à equidade entre homens e mulheres foram barrados em diversos momentos históricos; as *estórias do progresso como ilusão* contam como eventos e medidas que aparentemente favoreciam as mulheres na verdade as mantinham em condição subalterna.

Também há exemplos de *estórias de controle*, principalmente sob a forma de *estórias de conspiração*, segundo as quais a situação da mulher no México é resultado de ações deliberadas de determinados atores, e de *estórias de culpabilidade da vítima*, que mostram os pobres como os principais responsáveis pela situação em que se encontram. Ainda no

campo dos símbolos, nota-se a importância das figuras de linguagem nos textos da VPS GE. As *sinédoques* estão presentes em *estórias de horror*, que narram casos de violência contra a mulher. As *metáforas* de guerra também aparecem com frequência, em particular quando se descreve as estratégias para combater a dominação masculina e promover a união das mulheres para proteção recíproca.

A especulação sobre as *causas* da desigualdade de gênero também é uma estratégia argumentativa relevante. A VPS GE combina *estórias mecânicas*, segundo as quais a desigualdade de gênero é produto de causas complexas, como, por exemplo, a história mexicana e a cultura “sexista/machista” do país; e *estórias intencionais*, de acordo com as quais a opressão feminina não é uma fatalidade, e, sim, um resultado previsível de formas de dominação bastante explícitas. Ao atribuir responsabilidades, a VPS GE busca distribuir o ônus da reparação desse histórico de desigualdades por meio de ações afirmativas custeadas com recursos fiscais. Nesse caso, “interesses bons e fracos” são contrapostos aos “interesses ruins e fortes” para justificar a intervenção do Estado em favor dos primeiros. Isso significa que a linguagem das *decisões* também tem papel importante nos textos da vertente.

A VPS GE propõe duas *soluções* para enfrentar a desigualdade de gênero. No âmbito da sociedade, o desafio seria impulsionar uma cultura de respeito e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, visando modificar as estruturas sociais que reproduzem as desigualdades, o que exigiria o aumento da participação econômica, política, social e cultural das mulheres. No âmbito do Estado, o desafio seria incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas e, em particular, nas políticas de promoção do desenvolvimento social:

Aplicado al proceso de desarrollo, el análisis de género mide cuánto influyen los programas y políticas en las mujeres y en los hombres de manera diferencial. Además del coste social que implica para las familias y las comunidades, a ello hay que aumentar la calidad de vida de hombres y mujeres; y para estas últimas la doble carga en la crianza y educación de hijos e hijas, el trabajo remunerado y la organización y mantenimiento del hogar. (INMUJERES/PNUD, 2006).

O “desenvolvimento social com perspectiva de gênero” é caracterizado pela VPS GE como uma obrigação jurídica sustentada por ordenamentos nacionais e internacionais, como o *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las*

Mujeres (PROEQUIDAD)³² e o *Código de Conducta a Favor de la Equidad entre Mujeres y Hombres* do governo federal mexicano. Para cumprir esses compromissos, seria preciso transformar a perspectiva de gênero em eixo transversal das iniciativas governamentais, o que implica a “existência de uma vontade explícita de promover a redistribuição entre os gêneros de recursos públicos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres.” (INMUJERES/PNUD, op. cit., p. 21-24).

As *induções* não são mecanismos enfatizados pela VPS GE. Provavelmente, isso se deve ao fato de a desigualdade de gênero ter sido caracterizada como um problema profundamente arraigado na sociedade mexicana. Para promover mudanças de comportamento desse tipo seriam necessárias medidas que vão muito além das punições e recompensas individuais típicas dos sistemas de indução. Para promover o acesso das mulheres às estruturas de autoridade seria preciso alterar as “regras do jogo” e garantir o cumprimento de seus direitos. Portanto, *regras, poderes e direitos* são os principais tipos de solução advogadas pela VPS GE.

A dimensão dos direitos é particularmente importante. A VPS GE procura associar a perspectiva de gênero aos direitos de cidadania e aos direitos humanos, com um duplo objetivo: deslocar as questões de gênero da esfera privada para a esfera pública, e caracterizar a equidade de gênero como direito substantivo ou positivo, possibilitando reivindicar do poder público a provisão de bens e serviços que o promovam. A VPS GE também recorre a *feitos* descritos na linguagem numérica ou simbólica para conquistar “corações e mentes” para a causa da equidade de gênero.

Contudo, a principal modalidade de solução para a VPS GE é a dos *poderes*. A falta de acesso das mulheres ao processo decisório é considerada a origem de todas as formas de discriminação. Mantidas à distância do poder doméstico, econômico, social e político, as mulheres seriam sistematicamente prejudicadas nos processos de escolha social. Por isso, uma das reivindicações mais frequentes da VPS GE é uma distribuição mais equitativa da prerrogativa de decidir em diversas esferas da vida econômica, social e política.

³² O PROEQUIDAD financia projetos relacionados aos seguintes temas: “*mujeres con capacidades especiales, el desarrollo de proyectos productivos, la capacitación, el mejoramiento de las condiciones de nuestro planeta, el otorgamiento de asesoría legal a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, la atención a las trabajadoras del hogar, violencia contra la población femenina de Ciudad Juárez, violencia contra las mujeres, las mujeres en el ámbito rural y mujer indígena, adultas mayores, mujeres, niñas y niños con discapacidad, y el fortalecimiento de liderazgos políticos femeninos*”. (INMUJERES, 2004)

A VPS GE emprega o *princípio dos grupos* para selecionar os beneficiários das ações de proteção social. Sob esse prisma, todos os membros do grupo discriminado com base em suas diferenças sexuais seriam elegíveis. No caso mexicano, esse grupo corresponde às mulheres. Quanto aos *critérios* de seleção de beneficiários, para a VPS GE, a *cidadania* precede a *necessidade* como um requisito para recebimento de proteção social. Contudo, a vertente não se preocupa com todos os necessitados, mas apenas com aqueles (ou aquelas) cuja necessidade se origina da discriminação de gênero. No entanto, mesmo para os membros desse grupo é imprescindível o *status* de cidadão, que implica o direito e o dever de participar da vida democrática. Logicamente, os *processos sociais de distribuição* da VPS GE passam pelo *voto*, pois se acredita que a probabilidade de receber recursos sociais é proporcional à participação e/ou influência nas estruturas de poder e autoridade.

5.2.2 A VPS GE e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

Os textos da VPS GE são ambivalentes quando tratam dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC). Eles destacam as qualidades dos PTRC em comparação às *redes de proteção social* dos anos 1980 e 1990, cujo caráter seletivo e temporário teria levado à transferência de responsabilidades sociais do Estado para a família e, em particular, para as mulheres³³. Além disso, os textos da vertente se referem aos PTRC como “políticas de combate à pobreza de segunda geração”. Essas iniciativas inovariam pelo enfoque multidimensional da pobreza, a ênfase nos conceitos de *capital humano* e *capital social*, a combinação dos objetivos de redução da pobreza e de fomento do capital humano³⁴, a promoção da intersetorialidade e, principalmente, a valorização do protagonismo das famílias pobres na luta contra o “círculo vicioso da pobreza”.

A VPS GE considera importantíssimo que os pobres sejam corresponsáveis pela superação de sua condição; eles precisariam apenas de ferramentas para sair da pobreza de acordo com seu esforço e entusiasmo, raciocínio que exemplifica claramente uma *estória de culpabilidade da vítima*:

³³ Para Ariagada e Machivet (2007), a focalização produz efeitos distributivos apenas no curto prazo; no médio e longo prazo, essa estratégia não conduz a sociedades mais igualitárias, e tem o efeito indesejável de segmentar os sistemas de proteção social em termos da qualidade das prestações, de trajetória e de resultados.

³⁴ “Los Programa de Transferencias Condicionadas y la acumulación de capital social y humano en educacion, salud e alimentacion, buscan atacar a las causas profundas y diversas de la pobreza para de esta manera, interrumpir su reproducción intergeneracional y frenar el círculo vicioso de pobreza.” (ARRIAGADA e MACHIVET, op. cit., p. 18)

Esta nueva mirada, donde las personas pobres quieren salir de su condición, y poseen voluntad para cambiar sus condiciones de vida, implica el diseño de nuevos programas sociales en los cuales, justamente, el pilar es la voluntad. De este modo, se trabaja en estos programas con un contrato entre los profesionales y los beneficiarios y sobre la base del compromiso, de la corresponsabilidad. El beneficiario se siente entonces, más comprometido con el programa, con mas poder para cambiar su vida y la de su familia. Después de establecerse un contrato entre el profesional del programa y la familia, se trabaja con retribuciones y recompensas por el logro de metas de lo programa, por ejemplo, con entrega de un bono. (ARRIAGADA e MACHIVET, 2007, p. 18, grifos nossos).

Contudo, a VPS GE também critica duramente os PTRC e as “medidas antipobreza” em geral, por serem pouco efetivas para a superação da desigualdade de gênero e por provocarem efeitos negativos para a situação das mulheres. Tais efeitos teriam sido captados nas avaliações quantitativas e qualitativas do *Programa Oportunidades* (PO) sob a perspectiva de gênero. Apesar do programa ter incorporado, desde suas origens, ações com propósitos de gênero, como a entrega das transferências diretamente às mulheres, a concessão de bolsas de estudo mais altas para as mulheres a partir da educação secundária e a ênfase nas ações de saúde reprodutiva, haveria indícios de que o PO produz efeitos secundários negativos no que diz respeito à equidade de gênero.

As avaliações do PO procuraram investigar as consequências das ações do programa sobre a condição social das mulheres e a dinâmica familiar³⁵, abordando temas como a violência doméstica, as relações familiares, a situação econômica das mulheres, a renda dos domicílios pobres chefiados por mulheres e homens, entre outros. As evidências disponíveis parecem favoráveis ao PO. Os estudos concluíram que o programa contribui para o empoderamento da mulher, sem causar o aumento da violência doméstica, pois os maridos tenderiam a acreditar que as transferências são para a educação dos filhos, e não para gastos pessoais da mulher, o que significa que elas continuam exercendo seu papel tradicional de administradoras do orçamento familiar (LÓPEZ e SALLES, 2006).

Apesar disso, a VPS GE faz duras críticas ao PO, por sua concepção de família e do papel social da mulher, e pela pouca atenção dispensada à formação de capital social. Para a vertente, o PO não tem enfoque de gênero, nem procura equiparar os direitos de homens e mulheres. O objetivo do programa é o desenvolvimento humano da família, com prioridade

³⁵ Por meio de projetos como “*El Programa Oportunidades examinado desde el género*”, coordenado pela UNIFEM e *El Colegio de México*, em 2005, e o projeto “*Observatorio de Género y Pobreza*”. (LÓPEZ e SALLES, 2006)

para as crianças e jovens. A concessão da titularidade do PO às mulheres, que recebem as transferências e são público preferencial das oficinas e cursos do programa, não se deve à intenção de empoderamento das mulheres, e, sim, ao suposto de que elas são as mais indicadas para administrar os recursos de seus filhos. Logo, a titularidade do PO consolidaria uma visão tradicional dos gêneros e reproduziria o papel subordinado da mulher dentro da família. Para a VPS GE, a única medida de discriminação positiva em favor das mulheres no PO são as bolsas de estudo mais altas na educação secundária.

O desenho do PO reforça o modelo tradicional de organização familiar, a família nuclear biparental com filhos, pai provedor e mãe dona de casa. Ainda que inadvertidamente, o programa avaliza a divisão social do trabalho entre gêneros e reafirma a imagem das mulheres como boas mães, servidoras da família, guardiãs dos valores de virtude moral, altruísmo e sacrifício, em suma, a mulher como um “ser para outros”. Para diversos autores, além de contribuir para a desigualdade de gênero, essa imagem não corresponde mais à realidade do público-alvo do PO. Apesar da família continuar sendo uma instituição central na cultura mexicana, a incorporação da mulher ao mercado de trabalho teria provocado profundas mudanças em sua estrutura, composição e funções (JELIN, 2005).

Ao se basear no modelo tradicional de família, o PO desconsidera essas mudanças e se torna mais um exemplo de “programa focalizado na mulher, mas cego frente às relações e desigualdades de gênero.” (UNRISD, 2006). Além disso, a despeito do foco discursivo na família; na prática, os agentes do PO (como os *apoyos locales*) trabalham muito mais com as mulheres do que com os outros membros do grupo doméstico. O suposto é que, por ser mãe, a mulher pode auxiliar seus filhos a romper o círculo intergeracional de pobreza. Ao priorizar a capacitação das mulheres para realizar ações de saúde, alimentação e educação, o PO naturaliza o trabalho doméstico como parte do papel feminino.

Por outro lado, apesar das avaliações não terem identificado efeitos adversos do PO na dinâmica familiar, não se pode descartar essa possibilidade. Alguns estudos constataram que a participação das mulheres no programa pode gerar situações de estresse familiar, devido à percepção masculina de abandono do lar e de desvalorização do papel do homem (GONZÁLEZ de la ROCHA, 2006; idem, 2006a). Outro problema levantado é o abandono do trabalho pelo homem, devido às transferências do PO (MOLYNEUX, 2006). Por outro lado, outros estudos mostram que a participação em atividades fora do lar contribui para o

empoderamento das mulheres, que passam a ter mais acesso a informações, obtêm apoio psicológico e formam redes sociais de ajuda mútua. Apesar disso, Arriagada e Machivet (op. cit.) afirmam que o PO não estimula suficientemente o desenvolvimento de capital social.

Há ainda estudos que enfatizam a incompatibilidade entre o papel de corresponsáveis no PO e os diferentes papéis das mulheres no âmbito produtivo e reprodutivo. As promotoras do PO dedicam cerca de 30 horas mensais ao programa (MOLYNEUX, 2006). O suposto de que as mulheres têm maior disponibilidade de tempo que os outros membros da família se baseia em uma visão tradicional da mulher como dona de casa. Na verdade, ser corresponsável do PO é mais um dos inúmeros papéis que as mulheres desempenham. A exigência de disponibilidade de tempo por parte do PO frequentemente obriga as mulheres a escolher entre exercer trabalhos remunerados ou permanecer no programa.

Para a VPS GE, a luta contra a pobreza deve ser uma luta contra as desigualdades dentro e fora da família. Por isso, o desenho dos PTRC deve considerar a dinâmica familiar e especificar atividades para todos os membros do grupo doméstico, que têm necessidades diferentes e respondem a distintas formas de motivação. Os PTRC devem contribuir para melhorar a posição da mulher na família, em vez de focar apenas o desempenho futuro de crianças e jovens no mercado de trabalho (ARRIAGADA e MACHIVET, 2007). As mulheres têm papel importante para que o PO alcance seus objetivos, não apenas em seu papel tradicional de provedoras de cuidado e serviços, mas também em seu novo papel de provedoras e coprovedoras de sustento das famílias (GONZÁLEZ de la ROCHA, 2006; idem 2006a).

A VPS GE acredita que a melhor estratégia de luta contra a pobreza é o aumento do capital social. A auto-organização possibilitaria que as pessoas saíssem da pobreza por seus próprios meios, cabendo ao Estado apenas o impulso inicial. Sem o esforço dos principais interessados, a luta contra a pobreza está fadada ao fracasso, a despeito dos benefícios concedidos do governo e das oportunidades disponíveis no mercado de trabalho. Por isso, para a VPS GE, o principal desafio é conscientizar as famílias sobre os direitos e os deveres de cidadania.

O objetivo deste capítulo era examinar duas perspectivas sobre proteção social, presentes no contexto mexicano, a VPS PI e a VPS e a VPS GE. É interessante notar que, apesar da

predominância da VPS DH no discurso do governo federal desse país, a VPS PI tem maior proximidade com a VPS DS. O caso da VPS GE é um pouco diferente, pois apesar da questão de gênero ser típica da VPS DS, seu discurso foi visivelmente “contaminado” pela VPS DH. A VPS GE combina a retórica da equidade de gênero, da responsabilização e do empoderamento, com a retórica da vontade, do contrato, do compromisso, das retribuições e recompensas.