

# Perspectivas em Políticas Públicas



JULHO/DEZEMBRO | JULIO/DICIEMBRE | 2010

VOL. III; Nº 6; ISSN 1983-3733

Periodicidade: Semestral | Periodicidad: Semestral

Revista | Periódico “**Perspectivas em Políticas Públicas**”,  
da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”,  
Campus de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

P 467 Perspectivas em Políticas Públicas; Vol.III; Nº. 6 (julho-dezembro, 2010);  
Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte : Faculdade de Políticas  
Públicas “Tancredo Neves”, Universidade do Estado de Minas  
Gerais, Brasil, 2010.

V.III

Semestral

Textos em português e espanhol.

ISSN 1983-3733

1. Administração Pública - Periódicos 2. Políticas Públicas - Periódicos.

CDU 351

---

Cadastrada em “Sumários Org-Sumários de Revistas Brasileiras”- Fundação de Pesquisa Científica de Ribeirão Preto (FUNPEC- RP) -  
[www.sumarios.org/periodicos.asp](http://www.sumarios.org/periodicos.asp)

Cadastrada em “Banco de Dados Bibliográficos /USP/Brasil” – DEDALUS

Indexada pelo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
(LATINDEX) [www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)

Indexada por DIALNET – Fundación Dialnet de la Universidad de La Rioja/Espanha - <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>

#### **EdUEMG – EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Av. Coronel José Máximo, 200 – Bairro São Sebastião – CEP 36202-284 – Barbacena – Minas Gerais - Brasil

Tel.: (55) 32 3362-7385 - [eduemg@uemg.br](mailto:eduemg@uemg.br)

#### **PROJETO DA CAPA | PROYECTO DE LA TAPA**

Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos de Design – Escola Design/CBH/UEMG/Brasil

#### **TIRAGEM | IMPRESOS**

1.500 exemplares | 1.500 copias

#### **DIAGRAMAÇÃO | DIAGRAMACIÓN**

Assessoria de Comunicação UEMG | Brasil

#### **EDITORA GERAL | EDITORA GENERAL**

Teresinha Rodrigues de Oliveira

#### **COMITÊ EDITORIAL | COMITÉ EDITORIAL**

Cynthia Rúbia Braga Gontijo (Assessora Editorial – Asesora Editorial)

Fernanda Tarabal Lopes

Hugo Rodrigues Fialho

Marlene Dária de Lima Santos (Revisora para português, espanhol e inglês - Revisora para português, español e inglés)

Teresinha Rodrigues de Oliveira

Vanda Arantes de Araújo

#### **CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL | CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL**

Drª. Alejandra Faúndez – Consultora Inclusión y Equidad (Chile)

Dr. Enrique Martínez Larrechea – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Uruguay)

Drª. Geysler Margel – Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)

Dr. Marco Aurélio Navarro Leal – Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)

Drª. Marta Eugenia Picado Mesen – Universidad de Costa Rica (UCR/Costa Rica)

Drª. Myriam Cardosos Brum – Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/México)

Dr. Norberto Fernández Lamarra – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF/Argentina)

Drª. Ursula Zurita Rivera – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México)

#### **CONSELHO EDITORIAL NACIONAL | CONSEJO EDITORIAL NACIONAL**

Dr. Álvaro Ramalho Júnior – Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” (UEMG)

Dr. Antônio de Pádua Nunes Tomasi – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG)

Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro (FJP/MG)  
Dr. Dijon Moraes Júnior – Escola de Design (UEMG)  
Dr. Domingos Antonio Giroletti – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)  
Dr. Eniel do Espírito Santo – Paidós Educação e Consultoria Ltda. (Bahia)  
Ms. Francisca Cândida Candeias de Moraes – Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAF/SP)  
Dr. Frederico José Lustosa da Costa – Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)  
Ms. Janete Gomes Barreto Paiva – Faculdade de Educação (UEMG)  
Dr. Júlio César Machado Pinto – Faculdade de Comunicação e Artes da UFMG  
Drª. Lígia Gomes Elliot – Fundação Cesgranrio (RJ)  
Dr. Luís Aureliano Gama de Andrade – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)  
Drª. Maria Coeli Simões Pires – Faculdade de Direito da UFMG  
Drª. Maria Cecília Loschiavo dos Santos – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP/SP)  
Ms. Maria Celeste Morais Guimarães – Faculdade de Direito da UFMG  
Drª. Maria de Lourdes Melo Praes – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)  
Drª. Márcia Soares de Alvarenga – Faculdade Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)  
Dr. Marco Antônio Machado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS)  
Dr. Nelson Colossi – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)  
Dr. Otávio Soares Dulci – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG  
Dr. Pedro Antônio de Melo – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC)  
Ms. Rogério Delamare Ruas – Consultor Independente (MG)  
Dr. Salomão Antônio Mufarrej Hage – Centro de Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA/PA)

#### **AVALIADORES | EVALUADORES**

Dr. Álvaro Ramalho Júnior – Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” (FaPP/UEMG – Brasil)  
Drª. Carmen Déa Moraes Pataro – Escola de Engenharia (UFMG – Brasil)  
Dr. Domingos Antonio Giroletti – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG – Brasil)  
Dr. Eniel do Espírito Santo – Paidós Educação e Consultoria Ltda. (Brasil)  
Dr. Enrique Martínez Larrechea – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Uruguay)  
Drª. Fátima Marília Andrade de Carvalho – Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG – Brasil)  
Ms. Francisca Cândida Candeias de Moraes – Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAF/SP – Brasil)  
Dr. Frederico José Lustosa da Costa – Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ – Brasil)  
Drª. Geysler Margel – Universidad de la República (UDELAR – Uruguay)  
Dr. Marco Aurélio Navarro Leal – Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)  
Drª. Maria Amarante Pastor Baracho – Fundação João Pinheiro (FJP/MG – Brasil)  
Drª. Maria Coeli Simões Pires – Faculdade de Direito (UFMG – Brasil)  
Drª. Maria de Fátima de Paula – Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ – Brasil)  
Drª. Maria de Lourdes Melo Praes – Faculdade de Educação (UFU/MG – Brasil)  
Drª. Márcia Soares de Alvarenga – Faculdade Formação de Professores (UERJ – Brasil)  
Drª. Myriam Cardosos Brum – Universidad Autónoma Metropolitana (UAM – México)  
Dr. Nelson Colossi – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)  
Dr. Norberto Fernández Lamarra – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF – Argentina)  
Dr. Pedro Antônio de Melo – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC – Brasil)  
Dr. Rogério Cunha Campos – Faculdade de Educação (UFMG – Brasil)  
Ms. Rogério Delamare Ruas – Consultor Independente (Brasil)  
Dr. Salomão Antônio Mufarrej Hage – Centro de Educação (UFPA/PA – Brasil)  
Drª. Tania Hogla Rodríguez Mora – Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México (UNAM – México)  
Drª. Ursula Zurita Rivera – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – México)

**GESTÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG) | GESTIÓN SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG)**

**REITOR | RECTOR**

Dijon de Moraes Júnior

**VICE-REITORA | VICERRECTORA**

Santuza Abras

**PRÓ-REITORA DE ENSINO | PRORRECTORA DE ENSEÑANZA**

Renata Nunes Vasconcelos

**PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO | PRORRECTORA DE EXTENSIÓN**

Vânia Aparecida Costa

**PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO | PRORRECTORA DE PESQUISA Y POSTGRADO**

Luzia Gontijo Rodrigues

**PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS | PRORRECTOR DE PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y FINANZAS**

Giovânio Aguiar

**CHEFE DE GABINETE | JEFE DE GABINETE**

Eduardo Andrade Santa Cecília

**DIRETOR GERAL DO CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH) | DIRECTOR GENERAL DEL CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH)**

Rogério Bianchi Brasil

**DIRETORA DA FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS “TANCREDO NEVES” (FaPP/CBH/UEMG) | DIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL**

Sulamita Crespo Carrilho Machado

**VICE-DIRETORA DA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL | VICEDIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL**

Carmem Lúcia Freitas de Castro

**CORRESPONDÊNCIA | CORRESPONDENCIA**

Revista “Perspectivas em Políticas Públicas”

Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/CBH/UEMG

Rua Major Lopes, 574 – Bairro São Pedro

Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

CEP: 30330 050

E-mail: [pppfapp@uemg.br](mailto:pppfapp@uemg.br)

Site: [www.uemg.br](http://www.uemg.br)

Telefax: 55 31 3194 2508



A revista “Perspectivas em Políticas Públicas”, bilíngue (português e espanhol), editada semestralmente pela FaPP/CBH/UEMG/Brasil, destina-se a publicar textos originais (artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas) relacionados a temáticas de políticas públicas nas diferentes esferas governamentais. Constitui-se em canal para veiculação de novos conhecimentos e experiências sobre políticas públicas, promovendo o intercâmbio nacional e internacional sobre a temática, especialmente no contexto da América Latina, e, ainda, em canal para qualificação das diversas vozes e discursos produzidos no âmbito dessas políticas.

Os textos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da FaPP/CBH/UEMG/Brasil.

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que citada a fonte.

---

El periódico “Perspectivas en Políticas Públicas”, bilingüe (portugués y español), editado semestralmente por la FaPP/CBH/UEMG/Brasil, destínase a publicar textos originales (artículos científicos, artículos de actualización, artículos de revisión, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas), relacionados con las temáticas de políticas públicas en las diferentes esferas gubernamentales. Constitúyese en canal para la vehiculación de nuevos conocimientos y experiencias en políticas públicas, promoviendo el intercambio nacional e internacional en este campo, especialmente en el contexto de América Latina. Y, aún, en un canal para la calificación de las diversas voces y discursos producidos en el ámbito de esas políticas.

Los textos publicados son de entera responsabilidad de sus autores. Las opiniones emitidas en ellos no expresan, necesariamente, el punto de vista de la FaPP/CBH/UEMG/Brasil.

Se permite la reproducción parcial o total de los textos de este periódico, desde que sea citada la fuente.





# SUMÁRIO

EDITORIAL .....	11
APRESENTAÇÃO .....	15

## ARTIGOS

O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS: A INDUÇÃO DE TERRITORIALIDADES À AÇÃO PÚBLICA Alan Ferreira de Freitas, Marcelo Miná Dias e Alair Ferreira de Freitas .....	25
AS GATED COMMUNITIES COMO EXPRESSÃO DOS NOVOS CONTEXTOS URBANOS E SOCIOCULTURAIS: UM ESTADO DA QUESTÃO José Prada Trigo .....	58
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ; ELEMENTO-CHAVE NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO DE UMA NAÇÃO María M. Gil Barvo .....	78
GOVERNANÇA AUTÔNOMA: DOIS CASOS PARADIGMÁTICOS NOS ESTADOS MEXICANOS DE GUERRERO E CHIAPAS Saúl Velasco Cruz .....	94

## PONTO DE VISTA

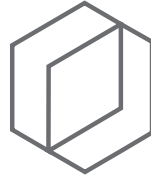
O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A REDE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: REFLEXÕES SOBRE OS SEUS EIXOS NORTEADORES Carlúcia Maria Silva .....	139
---	-----

## NOTA ESPECIAL

GUIA PARA COLABORADORES .....	156
-------------------------------	-----







# SUMARIO

EDITORIAL .....	11
PRESENTACIÓN .....	15

## ARTÍCULOS

O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS: A INDUÇÃO DE TERRITORIALIDADES À AÇÃO PÚBLICA Alan Ferreira de Freitas, Marcelo Miná Dias e Alair Ferreira de Freitas .....	25
LAS GATED COMMUNITIES COMO EXPRESIÓN DE LOS NUEVOS CONTEXTOS URBANOS Y SOCIOCULTURALES: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN José Prada Trigo .....	58
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTO CLAVE EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE UNA NACIÓN María M. Gil Barvo .....	78
GOBERNANZA AUTÓNOMA: DOS CASOS PARADIGMÁTICOS EN LOS ESTADOS MEXICANOS DE GUERRERO Y CHIAPAS Saúl Velasco Cruz .....	94

## PUNTO DE VISTA

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A REDE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: REFLEXÕES SOBRE OS SEUS EIXOS NORTEADORES Carlúcia Maria Silva .....	139
---	-----

## APUNTE PARTICULAR

GUIA PARA LOS COLABORADORES .....	156
-----------------------------------	-----



Este número 6 da revista “Perspectivas em Políticas Públicas” representa mais uma conquista na sua trajetória, nos três últimos anos, bem como a coroação de um percurso significativo de negociações intrainstitucionais e interinstitucionais com o estabelecimento de parcerias e redes, interações e articulações. Nesse sentido, reconhecemos publicamente o apoio da gestão superior da UEMG/Brasil, com a disponibilização de dotação orçamentária e alocação dos recursos financeiros necessários, ao considerar o potencial de “PPP” enquanto ferramenta de comunicação capaz de agregar frutíferos valores na consolidação de metas institucionais e, ainda, na realização do seu compromisso social.

A construção desta trajetória pode ser traduzida por dois termos: qualidade e variedade. A qualidade caracterizada, primeiramente, pela avaliação cega a que se têm submetido todos os artigos publicados no periódico, ainda que, em última instância, a questão há de ser definida pela comunidade científica e pelo seu público leitor. A segunda característica pode ser evidenciada na variedade dos seus artigos, relacionados às temáticas de políticas públicas nas diferentes esferas governamentais. Assim, em “PPP” encontram-se estudos empíricos, relatos de experiências, revisões de pesquisas, reflexões teóricas, etc., gerados em diversos países ibero-americanos, redigidos em espanhol e em português, escritos por pesquisadores já reconhecidos, mas, também, por jovens pesquisadores.

Na curta trajetória desta publicação, não podemos dizer que os seus objetivos estejam sendo atingidos plenamente, mas, apenas, que se está dando passos importantes nesse sentido. Todavia, não podemos negligenciar a humilde contribuição de “PPP” na tarefa de divulgar e disseminar saberes e práticas que foram construídos, não só no interior

da academia, como fruto das atividades de pesquisa, extensão e ensino, mas, também, fora dela, se constituindo em instrumento qualificador de diversas vozes e discursos produzidos no âmbito das políticas públicas.

Como se expressou o poeta, “(...) o caminho faz-se a andar. A andar faz-se o caminhar (...)”\*, nesse andar procuramos produzir uma revista vocacionada às questões e experiências regionais e locais, com a abordagem de diversas áreas das políticas públicas e, ao mesmo tempo, com incursões sobre questões tipicamente nacionais e de outros países ibero-americanos, que possam instigar reflexões sobre os vínculos entre o Estado e a sociedade. Acrescente-se a busca do compartilhar de informações e o identificar de experiências que possam ser fontes inspiradoras de utopias e da expressão de políticas públicas dirigidas às demandas sociais, econômicas e culturais diversas, cada vez mais complexas.

Sem dúvida, o momento atual exige uma reflexão sobre a situação econômica, social e política, especialmente dos países latinoamericanos, convocando-nos a uma revisão do passado e projeção do futuro na busca por uma integração virtuosa, que tente deixar para trás a problemática da desigualdade e aponte para um desenvolvimento sustentável e integrador. Obriga-nos a repensar o Estado com adequada capacidade de respostas às crescentes demandas de bem-estar das sociedades e exige dos governos, não só um olhar estratégico na priorização das políticas públicas, mas, também, uma maior capacidade e agilidade de atuação, num contexto de incerteza geral, diversidade populacional, complexidade de interesses e assimetrias de poderes entre os diferentes atores sociais.

Este sexto número del periódico “Perspectivas en Políticas Públicas” representa más una conquista en su trayectoria, en esos tres últimos años, así como la coronación de un recorrido significativo de negociaciones intrainstitucionales e interinstitucionales con el establecimiento de sociedades y redes, interacciones y articulaciones. En ese sentido, reconocemos públicamente el apoyo de la gestión superior de UEMG/ Brasil con la disponibilización de dotación presupuestario y destino de recursos financieros necesarios, cuando considera el potencial de PPP

---

\* Poema “Caminhante” de António Machado (poeta sevilhano, 1875-1939)

como herramienta de comunicación capaz de agregar fructíferos valores en la consolidación de metas institucionales y, aún, en la realización de su compromiso social.

La construcción de esa trayectoria puede ser traducida por dos términos: calidad y variedad. La calidad caracterizada, primeramente, por la evaluación ciega a que tienen sido sometidos todos los artículos publicados en el periódico, sin embargo en última instancia la cuestión debe de ser definida por la comunidad científica y por su público lector. La segunda característica puede ser evidenciada por la variedad de sus artículos, relacionados a las temáticas de políticas públicas en las diferentes esferas gubernamentales. Así, en PPP se encuentran estudios empíricos, relatos de experiencia, revisiones de encuestas, reflexiones teóricas etc., generados en diferentes países iberoamericanos, redactados en español y en portugués, escritos por investigadores ya reconocidos, por también por jóvenes investigadores.

En la corta trayectoria de esta publicación no se puede decir que sus objetivos estén sido plenamente alcanzados, pero solamente que se está caminando a pasos importantes en ese sentido. No se puede aunque negligenciar de la simple contribución de PPP en la tarea de divulgar y diseminar saberes y prácticas que han sido construidos no solo en el interior de la academia, como fruto de las actividades de investigación, extensión y enseñanza, pero también fuera de ella, constituyéndose en instrumento calificador de diferentes voces y discursos producidos en el ámbito de las políticas públicas.

Como se ha expresado el poeta, “[...] se hace camino al andar. Al andar se hace el camino [...]”<sup>(1)</sup>, en ese andar hemos procurado producir un periódico vocacionado a las cuestiones y experiencias regionales y locales, en el abordaje de diversas áreas de las políticas públicas y, al mismo tiempo, con incursiones sobre cuestiones típicamente nacionales y de otros países iberoamericanos, las cuales pueden instigar reflexiones a respecto de los vínculos entre el Estado y la sociedad. Acreciéntese la búsqueda del compartir de informaciones y el identificar de experiencias que puedan ser fuentes inspiradoras de utopías y de la expresión de

---

(1) Poema “Caminante” de António Machado (poeta sevillano, 1875-1939).

políticas públicas dirigidas a las demandas sociales, económicas y culturales diversas a cada vez más complejas.

Sin duda, el momento actual exige una reflexión sobre la situación económica, social y política especialmente en los países latinoamericanos, convocándonos a una revisión del pasado y a una proyección del futuro en la búsqueda por una integración virtuosa, que intente dejar para tras la problemática de la desigualdad y apunte para un desarrollo sustentable e integrador. Este momento nos obliga a repensar el Estado con adecuada capacidad de respuestas a las crecientes demandas de bienestar de las sociedades, y exige de los gobiernos no solamente una mirada estratégica en la priorización de las políticas públicas, pero también una mayor capacidad y agilidad de actuación en un contexto de incertidumbre general, diversidad poblacional, complejidad de intereses y asimetrías de poderes entre los diferentes actores sociales.



# APRESENTAÇÃO PRESENTACIÓN

Comitê Editorial  
Comité Editorial

A revista **P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas apresenta, neste seu sexto número, um conjunto de textos que possibilitam ricas e consistentes reflexões a partir de relatos de experiências diferenciadas sobre lutas engendradas no processo de construção democrática, bem como de enfoques teórico-conceituais pertinentes. Nessa perspectiva são abordados processos e procedimentos relacionados à ação pública, à participação, à governança no bojo da configuração de cidadanias na história recente da América Latina.

Nos cinco textos que compõem este número de **PPP** se reconhece o papel do Estado no processo de ampliação e de garantia de direitos da cidadania (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, humanos), bem como se chama a atenção para a necessidade e a importância do papel da sociedade civil nos processos de fortalecimento de arenas em que se exponha a vontade coletiva e em que as decisões políticas sejam produzidas em sintonia com um ideal de esfera pública. Destacam-se questões bastante relevantes nesse processo, dentre elas a disputa pela construção do território e a relação governabilidade e governança no ciclo – delineamento, formulação, implantação, implementação, monitoramento e avaliação – das políticas públicas.

15

A despeito da imprecisão conceitual da configuração territorial<sup>1</sup> na América Latina, ressalta-se que a discussão apresentada em um dos textos deste número de **PPP** focaliza os processos de reorganização social e cultural das fronteiras entre os espaços rurais e urbanos mediados

---

1. Historicamente identificam-se explicações calcadas no determinismo natural, na concentração espacial e seus limites físicos e biológicos como definidoras do que é urbano ou rural, desconsiderando os processos de pertença, de configuração de identidades e a dialética campo-cidade, portanto, os processos de luta aí situados.

por ações públicas engendradas na relação Estado-Sociedade. Por outro lado, essa discussão nos remete a problematizar as fronteiras entre governabilidade e governança, ou seja, governabilidade entendida como condição sistêmica sob a qual se dá o exercício institucional do poder, e governança, como padrão de articulação entre atores que participam, coordenam e/ou regulam o exercício da governabilidade.

A seção “Artigos” está composta por quatro textos. O primeiro deles, *O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: a indução de territorialidades à ação pública* de autoria de Alan Ferreira de Freitas, Marcelo Miná Dias e Alair Ferreira de Freitas, tendo como objetivo apresentar e analisar a estratégia de desenvolvimento rural adotada no Brasil, descreve e analisa o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, que foi criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Brasil. Para os autores, a proposta de uma política nacional focada no processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais brasileiros resulta de reivindicações de setores públicos e da organização da sociedade civil, representando um grande avanço em termos da descentralização e democratização da sociedade de acesso aos recursos decisórios, antes limitados ao Estado. Eles ressaltam a importância de se considerar a criação dos territórios rurais com uma nova abordagem para o desenvolvimento rural, a partir da instituição da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e da sua inserção no Plano Plurianual do Brasil, 2004-2007, enquanto programa governamental dirigido para a melhoria das condições de vida e trabalho no meio rural. Nesse sentido, acreditam que o MDA e a SDT representam a institucionalização das reivindicações de setores populares, dificilmente “escutados” pelos formuladores de políticas. Assim, para os autores, a ênfase dada pela política de territórios rurais aos processos participativos representa um marco não só para as políticas públicas no meio rural brasileiro, mas, também, para a participação da sociedade civil na construção e, principalmente, na operacionalização dessas políticas.

Em *Las Gated Communities como expresión de los nuevos contextos urbanos y socioculturales: un estado de la cuestión*, José Prada Trigo trata das múltiplas leituras acerca do surgimento das “*gated communities*” enquanto expressão cultural da nossa época, centrada na relação



dessas áreas privativas com fenômenos mais amplos e suas implicações urbanas. O autor enfoca aspectos comuns ao processo de privatização de determinadas zonas urbanas, desenvolvendo reflexões e interpretações gerais sobre ele. Nessa perspectiva, dentre outras, são abordadas questões relativas à definição e origem das “*gated communities*”, à sua interpretação na modernidade, além do esboço acerca da sua presença na literatura e no cinema contemporâneos. Para ele, ainda que ao longo da história sempre tenham existido espaços urbanos ou áreas residenciais privativas, o fenômeno das “*gated communities*” é uma consequência nova e sintomática do processo de globalização. Assim, ele acredita que a posmodernidade, a fragmentação das cidades e a cultura do medo sejam, na atualidade, algumas das explicações-chave da expansão dessa forma de urbanização fechada. Ressalta, ainda, que a existência de elementos de caráter local explica suas particularidades em diferentes espaços sociais e territórios, colocando em relevo traços fundamentais.

No artigo *Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación*, María M. Gil Barvo defende a concepção de que uma sociedade democrática seja aquela na qual os cidadãos possam integrar diferentes mecanismos de participação para fazer valer os seus direitos, expressar-se perante os dirigentes quanto às suas inquietações e apresentar propostas que contribuam para processos de desenvolvimento. Propondo-se a explicitar o significado de participação cidadã, a autora apresenta algumas considerações teórico-conceituais sobre cidadania, democracia representativa e democracia participativa, dentre outras, e menciona a *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, emitida recentemente pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, a qual menciona o direito de participação cidadã na gestão pública como um dos componentes-chave na busca da democracia plena de uma nação. Por outro lado, em razão do seu posicionamento quanto à importância da cidadania nos processos orientados para o desenvolvimento de uma sociedade, a autora destaca o tema capital social, visto que, na sua percepção, o conhecimento das suas implicações é essencial para o entendimento das dinâmicas que se processam no interior de uma comunidade ou organização civil. Nesse sentido, também desenvolve

interessantes reflexões sobre conceitos e aspectos relacionados ao tema, tais como cidadania social, direito social, governança democrática e descentralização.

O quarto artigo, *Gobernanza autónoma: dos casos paradigmáticos en los estados mexicanos de Guerrero y Chiapas*, da autoria de Saúl Velasco Cruz, enfoca a construção da governança a partir da descrição de experiências mexicanas específicas desenvolvidas nos estados de Guerrero, onde têm ocorrido vigorosas formas de manifestação social de resistência e de oposição ao governo, e de Chiapas que, também, tem seguido uma história de desencontros com distintas instituições governamentais. O autor apresenta alguns conceitos de governança sob o ponto de vista governamental, os quais estão vinculados ao posicionamento de organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Comissão Económica para o Desenvolvimento da América Latina, bem como sob o ponto de vista sociológico, pelo qual a participação social representa a energia mediante a qual a sociedade mobilizada deixa de ser mera receptora das políticas em áreas anteriormente de competência exclusiva do governo. Ele analisa criticamente e caracteriza experiências mexicanas de Guerrero e Chiapas no que se refere a dois importantes projetos e propostas educativas autogestionárias, incluindo origens, objetivos gerais, vinculação com a sociedade, instrumentalizações e diferentes fontes de resistência às suas respectivas implementações, bem como o processo de reconhecimento oficial e de apoio a elas.. Por fim, o autor afirma que as iniciativas desenvolvidas em Guerrero e Chiapas – nesses casos, autônomas porque não resultam da ação coordenada entre governo [constitucional] e sociedade, mas, sim, da cooperação entre as organizações, comunidades e autoridades independentes – demonstram que a governança tem um grande potencial, o qual qualquer governo democrático deveria considerar para desenvolver políticas públicas verdadeiramente exitosas.

A seção “Ponto de Vista” apresenta o texto *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente: reflexões sobre os seus eixos norteadores*, no qual Carlúcia Maria Silva enfatiza que, mais do que uma lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) se caracteriza como um pacto nacional na defesa dos direitos da

criança e do adolescente. A autora argumenta que a efetividade dos direitos da criança e do adolescente, meta e desafio do ECA, exige a intersectorialidade nas políticas públicas e ações governamentais, bem como a interface entre as ações desenvolvidas pelos Conselheiros Tutelares e Conselheiros de Direitos e pelos demais atores sociais da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Nessa perspectiva, esboça uma trajetória de construção dos direitos da criança e do adolescente, iniciando-a em nível internacional a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, até destacar, em nível nacional, as medidas de proteção integral à criança e ao adolescente, previstas no ECA, que provocaram mudanças paradigmáticas, as quais desafiam os seus operadores. Desafios que se manifestam na esfera governamental frente às novas exigências da prática de agentes públicos, muitas vezes marcadas ao longo da história, pelo caráter assistencialista, corretivo e repressor e, também, se revelam no exercício do controle social compatível às competências e funções dos Conselhos Tutelares e de Direitos.

Portanto, no número 6, **Perspectivas em Políticas Públicas** mantém o seu compromisso com os leitores na divulgação de textos que problematizam temáticas significativas nas democracias em delineamento e/ou fortalecimento, revelam desafios e remetem a práticas positivadas, contribuindo com subsídios para a produção cooperativa e colaborativa de políticas públicas.

19

---

El periódico **Perspectivas en Políticas Públicas**, presenta, en este sexto número, un conjunto de textos que posibilitan ricas y consistentes reflexiones a partir de relatos de experiencias diferentes sobre luchas engendradas en el proceso de construcción democrática, bien como de enfoques teórico-conceptuales pertinentes. En esa perspectiva son abordados procesos y procedimientos relacionados a la acción pública, la participación, a la gobernanza en el interior de la configuración de ciudadanía en la historia reciente de América Latina.

En los cinco textos que componen este número de **PPP**, se reconoce el papel del Estado en el proceso de ampliación y de garantía de derechos

de ciudadanía (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, humanos), como también se llama la atención para la necesidad y la importancia del papel de la sociedad civil en los procesos de fortalecimiento de arenas en que se exponga la voluntad colectiva y en que las decisiones políticas sean producidas en sintonía con un ideal de esfera pública. Se destacan cuestiones bastante relevantes en ese proceso, entre las cuales la disputa por la construcción del territorio y la relación entre gobernabilidad y gobernanza en el ciclo – delineación, formulación, implantación, implementación, monitorización y evaluación – de las políticas públicas.

A despecho de la imprecisión de la configuración territorial<sup>2</sup> en América Latina, se resalta que la discusión presentada en uno de los textos de este número de **PPP** enfoca los procesos de reorganización social y cultural de las fronteras entre los espacios rurales y urbanos mediados por acciones públicas engendrados en la relación Estado-Sociedad. Por lo demás, esa discusión nos lleva a tornar problemático a las fronteras entre gobernabilidad y gobernanza, es decir, gobernabilidad entendida como condición sistémica bajo la cual se da el ejercicio institucional del poder, y gobernanza, como modelo de articulación entre actores que participan, coordinan y/o regulan el ejercicio de la gobernabilidad.

20

La sección “Artículos” está compuesta de cuatro textos. El primer, *El Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales: la inducción de territorialidades a la acción pública*, de autoría de Alan Ferreira de Freitas, Marcelo Miná Dias y Alair Ferreira de Freitas, teniendo como objetivo presentar y analizar la estrategia de desarrollo rural adoptada en Brasil, describe y analiza el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales, lo cual ha sido creado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)/Brasil. Para los autores, la propuesta de una política nacional enfocada en el proceso de desarrollo sustentable de territorios rurales brasileños resulta de reivindicaciones de sectores públicos y de la organización de la sociedad

---

2. Históricamente se identifican las explicaciones calcadas en el determinismo natural, en la concentración espacial y sus límites físicos y biológicos como definidores de lo que es urbano o rural, desconsiderando los procesos de pertenencia, de configuración de identidades y la dialéctica campo-ciudad, por lo tanto los procesos de lucha ahí situados.

civil, y representa un gran avance en términos de descentralización y democratización de la sociedad de acceso a los recursos decisorios antes limitados al Estado. Ellos resaltan la importancia de considerar la creación de los territorios rurales bajo un nuevo abordaje para el desarrollo rural, desde la institución de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) y de su inserción en el Plan Plurianual de Brasil, 2004-2007, en cuanto programa gubernamental dirigido para la mejoría de las condiciones de vida y trabajo en el medio rural. En ese sentido, ellos creen que MDA y SDT representan la institucionalización de las reivindicaciones de sectores populares, difícilmente “escuchados” por los que formulan las políticas. Así, para los autores, el énfasis dado por la política de territorios rurales a los procesos participativos representa un marco no solamente para las políticas públicas del medio rural brasileño, pero también para la participación de la sociedad civil en la construcción y, principalmente, en la acción de tornar operacionales esas políticas.

En *Las Gated Communities como expresión de los nuevos contextos urbanos y socioculturales: un estado de la cuestión*, José Pedro Trigo trata de las múltiples lecturas acerca del surgimiento de las “*gated communities*” como expresión cultural de nuestra época, centrada en la relación de ellas con fenómenos más amplios y sus implicaciones urbanas. El autor enfoca aspectos comunes al proceso de privatización de determinadas zonas urbanas desarrollando reflexiones e interpretaciones generales sobre él. En esa perspectiva, entre otras son abordadas cuestiones relativas a la definición y origen de las “*gated communities*”, a su interpretación en la modernidad más allá del esbozo acerca de su presencia en la literatura y en el cine contemporáneos. Para él, aunque a lo largo de la historia tengan siempre existido espacios urbanos o áreas residenciales privativas, el fenómeno de las “*gated communities*” es una consecuencia nueva y sintomática del proceso de globalización. Así él cree que la postmodernidad, la fragmentación de las ciudades y la cultura del miedo son, en la actualidad, algunas de las explicaciones claves de la expansión de esa forma de urbanización cerrada. El autor resalta aún que la existencia de elementos de carácter local explica sus particularidades en diferentes espacios sociales y territorios, colocando en relieve tales trazos fundamentales.

En el artículo *Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación*, María M. Gil Barvo defiende la concepción de que una sociedad democrática es aquella en la cual los ciudadanos pueden integrar diferentes mecanismos de participación a fin de hacer valer sus derechos, expresarse ante los dirigentes en cuanto a sus inquietudes y presentar propuestas que puedan contribuir para los procesos de desarrollo. Proponiéndose a explicar el significado de participación ciudadana, la autora presenta algunas consideraciones teórico-conceptuales sobre ciudadanía, democracia representativa y democracia participante, entre otras. Hace mención también a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, emitida recientemente por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, la cual menciona el derecho de participación ciudadana en la gestión pública como uno de los componentes clave en la búsqueda de la democracia plena de una nación. Por otro lado, en razón de su posicionamiento cuanto a la importancia de la ciudadanía en los procesos orientados para el desarrollo de una sociedad, la autora destaca el tema capital social, considerando que, en su percepción, el conocimiento de sus implicaciones es esencial para el entendimiento de las dinámicas que se procesan en el interior de una comunidad u organización civil. En ese sentido, desarrolla aún interesantes reflexiones sobre conceptos y aspectos relacionados al tema, tales como ciudadanía social, derecho civil, gobernanza democrática y descentralización.

El cuarto artículo, *Gobernanza autónoma: dos casos paradigmáticos en los estados mexicanos de Guerrero y Chiapas*, de autoría de Saúl Velasco Cruz, enfoca la construcción de la gobernanza a partir de la descripción de experiencias mexicanas específicas desarrolladas en los estados de Guerrero, donde han ocurrido vigorosas formas de manifestación social de resistencia y de oposición al gobierno, y Chiapas que también tiene seguido una historia de desencuentros con distintas instituciones gubernamentales. El autor presenta algunos conceptos de gobernanza bajo el punto de vista gubernamental, los cuales están vinculados al posicionamiento de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina, bien como, bajo el punto de vista sociológico, por el cual la participación social representa la energía mediante la cual la sociedad movilizada deja de ser mera receptora

de las políticas en áreas anteriormente de competencia exclusiva del gobierno. Él caracteriza y analiza críticamente las experiencias mexicanas de Guerrero y Chiapas en lo que se refiere a dos importantes proyectos y propuestas educativas autogestionarias, incluyendo orígenes, objetivos generales, vinculación con la sociedad, acciones de instrumentación y diferentes fuentes de resistencia a sus respectivas implementaciones, así como el proceso de reconocimiento oficial y de apoyo a ellas. Al fin el autor afirma que las iniciativas desarrolladas en Guerrero y Chiapas – en estos casos, autónomas porque no resultan de la acción coordinada entre gobierno (constitucional) y sociedad, pero, sí, de la cooperación entre las organizaciones, comunidades y autoridades independientes – demuestran que la gobernanza tiene un gran potencial, lo cual cualquier gobierno democrático debería de considerar para desarrollar, verdaderamente con éxito, las políticas públicas.

La sección “Punto de Vista” presenta el texto *El Estatuto del Niño y del Adolescente: reflexiones sobre sus ejes norteadores*, en el cual Carlúcia Maria Silva enfatiza que, más que una ley, el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA, en portugués) se caracteriza como un pacto nacional en la defensa de los derechos del niño y del adolescente. La autora argumenta que la efectividad de los derechos del niño y del adolescente, meta y desafío del ECA, exige la intersectorialidad en las políticas públicas y acciones gubernamentales, así como la interface entre las acciones desarrolladas por los Consejeros Tutelares y Consejeros de Derechos y por los demás actores sociales en la red de protección de los derechos del niño y del adolescente. En esa perspectiva, ella esboza una trayectoria de construcción de los derechos del niño y del adolescente, iniciándola en nivel internacional a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, hasta destacar, en nivel nacional, las medidas de protección integral al niño y al adolescente previstas en el ECA que han provocado mudanzas paradigmáticas, las cuales desafían sus operadores. Desafíos que se manifiestan en la esfera gubernamental frente a las nuevas exigencias de la práctica de agentes públicos, muchas veces marcadas, a lo largo de la historia, por el carácter asistencialista, correctivo y represor; y también se expresan en el ejercicio de control social compatible a las competencias y funciones de los Consejos Tutelares y de Derechos.

Por lo tanto, en el número seis, **Perspectivas en Políticas Públicas** mantiene su compromiso con los lectores en la divulgación de textos que problematizan temáticas significativas en las democracias en delineación y/o fortalecimiento, revelan desafíos y remiten a prácticas positivadas, contribuyendo con subsidios para la producción cooperativa y colaborativa de políticas públicas.





**ARTIGOS**  
**ARTÍCULOS**

## **O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS: A INDUÇÃO DE TERRITORIALIDADES À AÇÃO PÚBLICA**

Alan Ferreira de Freitas\*\*, Marcelo Miná Dias\*\*\* e Alair Ferreira de Freitas\*\*\*\*

### **RESUMO**

*Este trabalho descreve e analisa o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A criação do programa sinaliza para um novo recorte geográfico para fins de implementação de políticas públicas, os territórios rurais. Buscou-se identificar os modos como o Estado procura institucionalizar práticas para construir acordos comuns e uma dinâmica de interação que garanta a operacionalização das políticas. Constatou-se que a política territorial criada pelo Estado pode ser apontada como uma política diferenciada que surge no âmbito de transformações do rural brasileiro e representa a institucionalização das reivindicações de setores populares, dificilmente “escutados” pelos formuladores de políticas.*

**Palavras-chave:** Estado. Políticas Públicas. Territórios Rurais.

26

## **PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE TERRITORIOS RURALES: LA INDUCCION DE TERRITORIALIDADES A LA ACCION PÚBLICA**

### **RESUMEN**

*Este trabajo describe y analiza el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales creado en el ámbito del Ministerio de*

---

\* Este artigo faz parte das reflexões da dissertação de mestrado “Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro em Minas Gerais”, de autoria do primeiro autor.

\*\* Mestre em Extensão Rural; Professor da Universidade Federal de Uberlândia/Minas Gerais/Brasil.

\*\*\* Doutor em Ciências Sociais; Professor da Universidade Federal de Viçosa/Minas Gerais/Brasil.

\*\*\*\* Mestre em Extensão Rural; Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia/Brasil.

*Desarrollo Agrario. La creación del Programa señala a un nuevo recorte geográfico para fines de implementación de políticas públicas, los territorios rurales. Se ha intentado identificar los modos como el Estado busca institucionalizar prácticas para construir acuerdos comunes y una dinámica de interacción que garantice la operacionalización de las políticas. Constátase que la política territorial creada por el Estado puede de ser apuntada como una política diferenciada que surge en el ámbito de transformación del rural brasileño y representa la institucionalización de las reivindicaciones de sectores populares difícilmente “escuchados” por los formuladores de políticas.*

**Palabras clave:** *Estado. Políticas Públicas. Territorios Rurales.*

## **THE NATIONAL PROGRAMME FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES: THE INDUCTION OF TERRITORIALITIES TO PUBLIC ACTION**

### **ABSTRACT**

*This work describes and analyzes the national programme for the sustainable development of rural territories created under the Ministry of Agrarian Development. The creation of programme signals a new geographic clipping for the purposes of the implementation of public policies for rural areas. It sought to identify the ways in which the State seeks to institutionalize practices to construct common agreements and a dynamic interaction to ensure the implementation of policies. The territorial policy created by the State can be pointed to as a differentiated policy that arises in the context of the Brazilian rural transformations and represents the institutionalization of the claims of popular sectors, hardly “heard” by policymakers.*

27

**Keywords:** *State. Public Policies. Rural Territories.*

### **1. INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento agrícola não implica, necessariamente, em desenvolvimento rural (Guanzirolli, 2006). No caso brasileiro esta

afirmativa é bem visível no modelo desenvolvimentista que, impulsionado pela denominada “revolução verde”, promoveu a modernização agrícola, mas, junto com ela, o desaparecimento de unidades familiares e a grande desigualdade social no campo.

As políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil tomaram como base uma representação do rural como agrícola, onde o crescimento substancial da produtividade deveria ser estimulado em função do crescimento econômico. Os investimentos no meio rural não foram efetivamente focados no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro.

O modelo desenvolvimentista adotado no Brasil trouxe graves consequências sociais (fome, desigualdade de renda etc.) e ambientais (degradação do meio ambiente), além de inúmeras outras problemáticas para as populações rurais de baixa renda. Nesse contexto, estratégias para combater a(s) pobreza(s)<sup>1</sup> no meio rural passaram a ser cruciais, e as políticas de desenvolvimento rural apontavam para o desenvolvimento territorial como uma estratégia para esta situação a qual, incorporada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), se estabelece da seguinte forma:

O apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, à reforma agrária e ao reordenamento agrário harmoniza-se perfeitamente com o desenvolvimento territorial, assim como este se ajusta perfeitamente às prioridades de combate à pobreza e à fome, e ao desenvolvimento e integração regional, na medida em que estabelecem condições do florescimento de uma dinâmica de desenvolvimento descentralizado, interiorizado, participativo e sustentável (Brasil, 2003, p.11).

O combate à pobreza e a reversão da situação negativa consequente do modelo desenvolvimentista centralizou-se como foco de políticas públicas, promovendo o processo de democratização e descentralização

---

1. Admito a pobreza segundo Jara (1998) no qual o termo expressa uma síndrome de múltiplas carências e situações. Por isso pode-se pensar não apenas em a pobreza, mas em várias pobrezas.

político- administrativo. Para Jara (1998), as políticas só seriam de fato eficientes se conseguissem abarcar e compreender as demandas locais e se ajustarem aos contextos locais<sup>2</sup>. No caso brasileiro nota-se que um aspecto frequente nas políticas é a sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que devem enfrentar (Brasil, 2003).

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, criada em 2004 juntamente com as políticas territoriais, apresenta iniciativas e objetivos que tomam a pobreza rural e a dimensão espacial do processo de desenvolvimento como elementos importantes para a formulação de alternativas. Os documentos de orientação da SDT trazem à luz das políticas territoriais como desafio do país, em especial do meio rural, banir a fome e a miséria e se concentram no combate à pobreza como justificativa maior de mudanças necessárias nas estratégias e eixos de desenvolvimento. Para que tais mudanças ocorram e promovam alterações nas condições de vida das populações em estado de miséria, é proposto o avanço em direção a novos paradigmas da relação estabelecida entre Estado e Sociedade, desenvolvendo políticas públicas duradouras, com instrumentos de intervenção que foquem nas mudanças pretendidas e que estimulem novas formas de governança, centrados na participação social.

29

Desta forma, as políticas de desenvolvimento rural apresentam a pobreza rural como principal escopo de ação. A forma de encarar o desafio de enfrentar a pobreza do meio rural é uma das maneiras de se delinear as táticas dos processos de desenvolvimento. As estratégias do Brasil (2003, p.11) apresentam um caráter de inovação em relação a esse aspecto. Propõem o reconhecimento da agricultura familiar e do acesso à terra como “dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo” e incluem a participação social como forma de melhorar a gestão pública.

A abordagem territorial para as políticas públicas, que assume relevância significativa neste texto, tem também sua ascensão no

---

2. Uma discussão mais profunda sobre a temática pode ser encontrada também em Appendini e Nuijtem (2002), que desenvolvem suas reflexões para o entendimento da importância da apropriação das políticas e das instituições aos contextos locais nos quais elas surgem ou são implementadas.

debate sobre a eficiência das políticas setoriais. A SDT acredita que setorializar o desenvolvimento e focar as políticas públicas em cada um dos recortes assumidos se mostraram uma prática insuficiente. Ao invés de desencadear a inserção da população marginalizada e “excluída” do acesso a determinadas iniciativas políticas, a setorialização promovia ainda mais exclusão, principalmente das parcelas já tradicionalmente esquecidas da sociedade brasileira tais como os habitantes das zonas rurais e das pequenas e médias cidades das regiões de menor desenvolvimento do país (Brasil, 2003).

O MDA, por intermédio da SDT, vinculou as preocupações com as estratégias de desenvolvimento aos territórios rurais, que se tornaram foco de políticas públicas e de planejamento das ações governamentais. As propostas de desenvolvimento rural com abordagem territorial surgiram influenciadas por diversas questões que permeavam o contexto de análise do rural no Brasil.

A proposta de uma política nacional focada no processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi, sobretudo, resultado de reivindicações de setores públicos e de organizações da sociedade civil<sup>3</sup>. Estes atores, em conjunto, fizeram os formuladores de políticas públicas perceberem a necessidade de articulação de políticas nacionais com iniciativas que aconteciam no âmbito local (Brasil, 2003).

Neste contexto, apresentamos aqui a importância significativa de considerar a criação dos territórios rurais, a partir da instituição da SDT, como um programa de governo dirigido para a melhoria das condições de vida e trabalho no meio rural. Para analisar tal iniciativa do Estado é necessário contextualizar seu surgimento e o ingresso da denominação territorial como pauta de políticas públicas. Algumas perguntas ajudam a dar uma direção a este texto e conduzir a discussão: Por que o “território” como recorte político de planejamento e intervenção do Estado? Quais são os processos e/ou transformações no meio rural que explicam a emergência da abordagem territorial como marco das políticas de desenvolvimento rural? Qual o papel desempenhado pelo Estado e o papel atribuído à sociedade civil na operacionalização das

---

3. É relevante apresentar as contribuições da academia, o que será feito posteriormente.

políticas territoriais?

Diante destas questões nosso objetivo é apresentar e analisar a estratégia de desenvolvimento rural sob abordagem territorial adotada no Brasil, focando na sua origem, seus fundamentos e concepções e propostas de operacionalização.

## 2. TERRITÓRIOS, TERRITORIALIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao colocarmos em questão uma política de desenvolvimento territorial, interessa-nos identificar os modos como o Estado busca institucionalizar práticas para construir acordos comuns e uma dinâmica de interação que garanta a operacionalização das políticas. Neste cenário de interações, parece estar em jogo a capacidade de a intervenção pública estabelecer novas possibilidades de ação e interação – ou de “territorialização” – para uma dada diversidade de atores sociais envolvidos pelo desenho e pela focalização desta política.<sup>4</sup>

O conceito de territorialização remete à ideia de uma ação política (mas não necessariamente estatal) cuja intenção, manifesta ou não, é estabelecer certas normas ou institucionalidades compartilhadas por determinados grupos para orientar práticas sociais sobre um determinado espaço. As “práticas sociais” podem envolver desde ações coletivas pontuais ou específicas até a noção, mais abrangente, de “projetos políticos”. A noção de projeto é importante para entendermos os significados que são atribuídos às ações e suas interações decorrentes. Como explica Castoriadis (1992), o projeto “é o elemento da práxis, é uma intenção de transformação do real, que contém uma representação do sentido da transformação” (p.17). Para Dagnino (2004, p.98), o termo projeto político designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”, estabelecendo um “vínculo indissolúvel” entre cultura e política. A autora chama a atenção para a importância de recuperar essa noção, na medida em que ela

31

---

4. A ideia de “jogo” remete às escolhas estratégicas que têm que ser feitas pelos atores sociais em suas interações em busca da realização de projetos. Obviamente, as “regras do jogo” representam oportunidades e limites ou constrangimentos a estas ações.

permite superar visões homogeneizadoras tanto do Estado como da sociedade civil e o reconhecimento de sua diversidade interna como base para pensar suas relações (idem, ibidem). Para compreendermos a complexidade dos processos de territorialização, é fundamental analisarmos os projetos que orientam a ação dos grupos que, uma vez organizados, agem para superar uma dada situação presente, uma realidade que, a partir de um diagnóstico elaborado, deve ser mudada.

Para distinguir o território do espaço social, é necessário compreender a ação dos “sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esse(s) espaço(s) e, conseqüentemente, os processos sociais que o(s) compõe(m)” (Haesbaert, 2005, p.675). Nesse sentido, os processos de territorialização podem produzir vários territórios em um mesmo espaço. A distinção entre os territórios ocorreria “de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc.” (idem, ibidem). Esta concepção nos conduz à noção de “territorialidade”, ou seja, a existência simbólica de uma pluralidade de territórios, que transcendem o território físico e que interagem em um mesmo espaço. A territorialidade é a qualidade atribuída à diversidade de territorializações possíveis e as virtuais interações estabelecidas entre elas. Implica a existência de uma pluralidade de espaços de exercício de poder e também uma pluralidade de jurisdições, que podem ser parcialmente complementares ou se sobrepôr conflituosamente. Sack (1986) a define como “(...) uma estratégia espacial para atingir, influenciar ou controlar recursos e pessoas, pelo controle de uma área e, como estratégia, a territorialidade pode ser ativada ou desativada” (p.1).

Estas concepções nos remetem às relações estabelecidas, nos territórios, entre as diversas territorialidades historicamente construídas, que passam a interagir sob impulso de novos recortes produzidos, por exemplo, a partir da ação do Estado, que busca, por meio de políticas públicas específicas, direcionar e normatizar processos de promoção do desenvolvimento. Para implementar seu projeto, o Estado lança-se, por conta de suas limitações e pela necessidade de tornar legítima sua intervenção, à interação com diversos agentes que, em territórios transformados em espaços para realização de seus próprios projetos, cooperam, competem com ou simplesmente rejeitam a interação



proposta, de acordo com as recompensas e sanções colocadas em cena.

Ao tornar determinado espaço um território para implementação de uma política social de investimentos públicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, está ativando, ao mesmo tempo, um processo de territorialização (definindo regras, normas e institucionalidades desejadas) e também a possibilidade de instituição de “territorialidades”, que se sobrepõem e interagem com outras já constituídas. Ou seja, trata-se de um recurso (e de um “capital”) estratégico disponibilizado aos atores envolvidos pela política, que delimita fronteiras que, por sua vez, afetam o acesso da população local aos recursos e aos supostos benefícios da ação pública “territorial”. Em ambos os casos, estabelece-se um conjunto de regras, por meio das agências que operacionalizam a política e pela pluralidade de atores que vivem e atuam no território, aos quais o próprio Estado delega poder relativo para realizar a governança dos recursos disponíveis e alocados.

Para Haesbaert (2005), o território está imerso em relações de dominação e/ou de apropriação. As relações de dominação, que assumem caráter jurídico e político, tornam o território “funcional”, governável ou “preparado” à intervenção burocrática. As relações de apropriação o tornam “simbólico”, como resultado de ações de identificação ou construção de identidades políticas, que relacionam o “ser” ao “lugar”, e de atribuições de significados. Para este autor, o território se desdobra em um continuum, que vai “da dominação político-simbólica ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou cultural “simbólica”. Temos, assim, a noção de “espaço socialmente construído”. O território é, portanto, o espaço territorializado por meio de processos “de apropriação (que começa pela apropriação da própria natureza) e dominação (mais característica da sociedade capitalista moderna)”. Deste modo, “todo território é ao mesmo tempo e obrigatoriamente, funcional e simbólico, pois exercemos domínio sobre o espaço tanto para realizar ‘funções’ quanto para produzir “significados” (Haesbaert, 2005, p. 675).

O Estado brasileiro, a partir de seus textos constitucionais, produz ao menos duas acepções distintas sobre o “território”. Magdaleno (2005) analisou os textos das Constituições republicanas (de 1891 a 1988), buscando entender “a forma e o grau de inserção do conceito de

território no pensamento político brasileiro” e seu modo de apropriação nos textos constitucionais em termos de “recortes territoriais para a ação” (p.115), o que implica modos diversos de territorialização das políticas. De sua análise resulta a identificação de duas grandes dimensões presentes nesses textos acerca do conceito de território. Uma, denominada de “formal”, que representa o território físico (ou “funcional”, nos termos de Haesbaert), que demarca o Estado nacional, suas divisões subnacionais e a hierarquização dos poderes constituídos (União, estados e/ou municípios), marcando a soberania da União como agente político regulador desse território formal. Nesta vertente, o território, representado como “localidade”, “aparece como meio de construir e tratar problemas de organização” (Bourdin, 2001, p.52). Outra dimensão é a que concebe o território de modo menos formal e mais dinâmico, dialogando com a idéia de “territórios plurais” ou “multiterritorialidades” de Haesbaert. Nas Constituições brasileiras:

(...) guardadas as particularidades de cada uma delas, emergem territórios muitas vezes superpostos, com limites tênues, alvos de disputas acirradas, sujeitos a mudanças permitidas por simples alterações nos textos constitucionais, os quais, a princípio, se mostram como elementos-chave na definição dos limites da ação de cada um dos entes federados, ou seja, de cada um dos agentes sociais aqui estudados (Magdaleno, 2005, p.129).

34

Dessas concepções derivam normas que implicam duas possibilidades históricas de territorialização da política, incluindo a distribuição, entre entes territoriais, de poderes e de condições de práticas, de influência ou de controle sobre determinada porção do espaço. A primeira delas esteve vigente até a década de 1980 e tinha por marca o caráter centralizador das ações públicas, com o Governo Federal detendo a quase exclusividade e domínio das competências tributárias. Decorre desse padrão uma representação do território como referência espacial para a colonização, delimitação e defesa de suas fronteiras. Para tanto, firmou-se a necessidade de concentração dos investimentos produtivos, fundamentados na expansão metropolitana e na industrialização dos processos de produção nas cidades e espaços rurais. Dessa concepção desdobraram-se leis, normas e regulamentos públicos que possibilitaram, no sentido de disponibilizar recursos públicos, a territorialização de

diversos projetos de cunho desenvolvimentista (Haesbaert, 2005).

Estas concepções também interpenetram na relação entre território e incidência de pobreza, veiculada por diversas organizações internacionais de apoio a projetos de desenvolvimento, inclusive o Banco Mundial, o que passou a demandar do Estado e da sociedade civil estratégias de ação moldadas a partir das necessidades segmentadas, particulares e até, em certos casos, referidas às pessoas e famílias. Estratégias que fossem flexíveis e sensíveis para captar “especificidades locais” e ofertar respostas aos problemas identificados. Esta representação do problema da desigualdade social e de sua face mais visível, a pobreza, contribuiu para desencadear uma infinidade de ações múltiplas e concomitantes de “combate à pobreza” e “inclusão social”. O município, o território e o local foram alçados à condição de locus privilegiado das ações públicas e privadas.

Neste contexto, os problemas localizados demandam, pois, soluções territorializadas, para, contraditoriamente, atuar sobre causas que são mais profundas e complexas e que, quase sempre, transcendem os espaços locais (Acselrad, 2006). Resulta deste processo um mosaico de ações sobrepostas, que conformam territorialidades e que buscam enfrentar os problemas sociais que afloram localmente, geralmente com recursos e capacidades diversas e, de forma bastante recorrente, a partir de intervenções desarticuladas.

35

De acordo com Bronzo (2007, p.91), desse cenário emergem três questões para o desenho de políticas públicas que elegem como foco a questão da “inclusão social”: (a) a centralidade do território, “seja como elemento de diagnóstico e focalização, seja como objeto de intervenção”; (b) a noção de “infra-estrutura social”, “que combina a noção de território com a de comunidade”; e (c) “a atenção necessária a formas flexíveis de provisão de serviços”. A abordagem territorial do combate à pobreza supõe estratégias de intervenção sobre espaços que possuem “grau de homogeneidade suficiente para permitir ações focalizadas nas problemáticas do público-alvo” (Bronzo, 2007, p.99).

Para o desenho de políticas públicas de promoção do desenvolvimento, os territórios surgem como áreas delimitadas, lugares de incidência do

“não desenvolvimento” ou da pobreza. Tornam-se, por esta característica, espaços legítimos da intervenção pública para promover mudanças. Sabe-se, no entanto, que o Estado, quando intervém, devido às suas limitações infraestruturais e de legitimação, depende de colaboração, cooperação, apoio, parcerias, isto é, depende da construção de um conjunto de relações que tornem seu projeto político de mudança localmente executável e também legítimo. Essas configurações dependem da mobilização de agentes locais que, como vimos anteriormente, também buscam realizar, localmente, seus próprios projetos. Estão dados, nesses contextos, os contornos da construção de territorializações e territorialidades a partir de intervenções do Estado.

### **3. ORIGEM, OPERACIONALIZAÇÃO E ATORES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA DO MDA**

36

Nesta seção reconhece-se a importância de se levantar o modo como os problemas são conceituados no processo de formulação de uma determinada política pública e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas. O processo de negociação política (*politics*) do qual resulta a incorporação das temáticas assumidas pelos formuladores de políticas deve ser relevado, bem como a estrutura institucional e política (*polity*), que permite o avanço dos macroprocessos que direcionam as ações do governo.

No estudo das políticas de desenvolvimento territorial, como já citado na introdução, a pobreza rural tem significativa relevância. O combate à pobreza rural, ou ainda as alternativas apresentadas pelas políticas, vem considerando os territórios rurais como estratégia de ação que amplia as possibilidades de êxito na execução das ações do Estado. Essa “nova” perspectiva e olhar sobre o processo de desenvolvimento e sobre o rural brasileiro surge e se legitima nas agendas das políticas públicas. Cabe-nos compreendê-la melhor para poder fundamentar críticas ou propostas.

Favareto (2007), analisando a mudança nas concepções de rural e de desenvolvimento, questiona o porquê de justamente ser a ideia de território que ganhou proeminência, e não outras com maior tradição,

como a ideia de região, que apresenta tantos conteúdos similares e reúne grande especialização em torno de si. O autor apresenta mais uma reflexão que assume relevância central nas suas análises: a necessidade de articular meio ambiente, estruturas sociais e instituições. Este foco integrador é incorporado como elemento de análises dos processos de desenvolvimento.

No Brasil as iniciativas do que se definiram como “desenvolvimento regional” começaram na década de 1970 com os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDRIs), que eram um esforço do governo para eliminar as desigualdades regionais com grande investimento de capital, porém não havia o incentivo à participação social. Em 1986, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) também fazia menção à dimensão regional como estratégia de intervenção do Estado (Guanzirolli, 2006).

Na década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o programa Comunidade Ativa inserindo estratégias de desenvolvimento regional em suas políticas sociais. O programa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). O Ministério de Ciência e Tecnologia também desenvolveu iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional, promovendo o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL).

37

Apesar das diversas iniciativas empreendidas pelo governo para efetivar o desenvolvimento regional como estratégia política, ele não ganha relevância e dá lugar a outras abordagens e direcionamentos. Surgem diferentes iniciativas, agora vinculadas à noção de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Essas noções (regional e sustentabilidade) agrupam uma série de princípios e diretrizes que contribuiriam para fundamentar a noção de território que se legitima posteriormente.

O desenvolvimento sustentável surge em contraposição ao desenvolvimento econômico que promoveu desigualdades e deterioração do meio ambiente. A exploração desregulada das riquezas naturais sem nenhuma preocupação não se sustentou como estratégia de desenvolvimento. A necessidade de repensar o modelo econômico e as formas de utilização dos recursos naturais fez ascenderem à ideia de

sustentabilidade dos processos. A redução da pobreza se validava como pré-condição para um desenvolvimento que seja sustentável.

Junto à emergência da concepção de desenvolvimento sustentável (territorial) aparece um elemento central no processo: a participação social. Essa categoria se incorpora definitivamente nas discussões de políticas públicas (Rocha & Fillipe, 2008).

Além do desenvolvimento sustentável e da participação social, outras temáticas faziam parte dos estudos acadêmicos e contribuíam para qualificar as adjetivações que acompanhavam o desenvolvimento. Esses estudos focalizavam suas análises no processo de descentralização<sup>5</sup> e de desconcentração administrativa das políticas públicas. Essa nova abordagem procura superar, no meio rural, a problemática da desigualdade socioeconômica e a consequente da pobreza rural.

Sob essa trajetória, instituiu-se, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e com ele proliferam os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR), considerados um marco em termos de descentralização das políticas públicas para o meio rural. Para Abramovay (2003, p.122), a missão principal desses conselhos seria descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas.

38

Esta perspectiva da participação da sociedade civil na gestão dos recursos públicos é fundamental à política de desenvolvimento territorial do MDA, caracterizando-se como política descentralizada.

De modo resumido, as discussões a respeito do desenvolvimento territorial, e de suas diversas nuances, já vêm sendo introduzidas por formuladores de políticas públicas no Brasil, principalmente a partir dessa concepção de desenvolvimento sustentável e da incorporação

---

5. Esse processo significa, genericamente, segundo Arretche (1999), a institucionalização, em um plano local, de condições técnicas para gerir políticas públicas. É a unidade de governo que pretende transferir atribuições. Gohn (2003) admite que a descentralização se deu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e executadas pelos governos estaduais e federal.

da participação social como categoria essencial para a descentralização das políticas governamentais.

Favareto (2007) argumenta nesse mesmo sentido, porém traz outro elemento importante para a compreensão da emergência do território. O Estado aparece como ator que cria as condições favoráveis aos investimentos territoriais, e os agentes privados são incorporados na análise.

A descentralização das políticas públicas e também da atividade industrial, associada à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e anos 90, se instituisse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e do corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais de corte eminentemente territorial e este novo padrão são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem territorial (Favareto, 2007, p.137).

Competitividade setorial, aprendizagem social e eficiência na alocação de recursos públicos são agrupados como resultados esperados das políticas que assumem uma abordagem territorial. Os objetivos traçados por uma dada política são consequência da visão ou da representação que os formuladores possuem sobre o problema social que ela se propõe a resolver. Uma política de Desenvolvimento Rural é delimitada e delineada após a própria definição de rural. São várias as fontes que podem direcionar ou ajudar a construir essa visão sobre o rural.

39

Nesse sentido, Favareto (2007) aponta que, no Brasil, é notável que o viés de atuação das políticas de desenvolvimento rural coloca o rural como lugar de “atraso” em relação ao desenvolvimento das cidades, o que pode influenciar na concepção e no formato institucional das políticas públicas que incidem nos territórios rurais.

Para Favareto há duas razões para isso: uma cognitiva, que reflete a representação instaurada nos quadros mentais da burocracia governamental, mas também de pesquisadores e das populações locais, onde estes lugares e suas associações estão preestabelecidos.

A outra é política, pela qual as populações locais não possuem meios nem recursos para pleitear outro tipo de investimento e de inserção governamental (Favareto, 2007).

Estudos como o de Silva Jr.(1999) e o de Navarro (2002), relacionados à “nova” concepção de rural e à abordagem territorial para o processo de desenvolvimento, trouxeram informações e análises sobre o “rural” que nortearam o desenho de políticas públicas aplicadas a populações rurais. Foi o estabelecimento dessa “nova visão” que se legitimou como agenda aos formuladores de políticas. O rural é abordado nessas pesquisas partindo de uma perspectiva territorial, que englobe a diversidade revelada e não mais seu foco setorial. Em tal sentido, é nítido que várias pesquisas, e os relatórios gerados por elas, influenciaram os documentos de orientação à implementação da política do MDA e suas premissas.

No Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) estabelecido pelo MDA, as definições de território e de rural estão ligadas diretamente às definições construídas pelos estudos desenvolvidos pela academia brasileira. Quanto ao conceito de território, especificamente, é notável que assuma maior ênfase um recorte mais instrumental, mais político-administrativo.

40

Para mais, o PRONAT apresenta fundamentalmente uma proposta questionadora da tradição de se implementarem planos de governo através de políticas e programas que elegem setores, ou segmentos da sociedade, como objetos permanentes de ação. Uma vez que a sustentabilidade e a governabilidade somente serão efetivamente bem conduzidas, atingindo patamares expressivos, se os projetos compensatórios e assistenciais evoluírem para projetos de desenvolvimento regional (Brasil, 2005 a).

É justamente nesse ponto que entra em cena, segundo o MDA, a perspectiva da abordagem territorial, partindo-se do princípio de que ela considera as múltiplas dimensões e as inter-relações contidas em uma população diversificada e com necessidades e potencialidades distintas.

Schneider (2004), por exemplo, é um autor que aborda a importância do território como unidade de referência para atuação do Estado e a



regulação das políticas públicas. O que se trata, na verdade, é de uma tentativa de resposta do Estado a fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo, sobre a ineficiência e ineficácia de suas ações, além da permanência de mazelas sociais graves, como a pobreza e a fome.

Neste cenário, ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas; a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das esferas infranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil. Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com esses organismos locais tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial (Schneider, 2004, p. 102-103).

A abordagem territorial é, portanto, analisada como categoria interessante para nortear estratégias políticas e se pensar o planejamento regional. E para justificar a adoção de tal abordagem como referência para o apoio ao desenvolvimento rural, o MDA tomou como base os seguintes aspectos:

41

1) O rural não se resume apenas ao agrícola,

(...) mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais (o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais) (Brasil, 2005 a, p. 8).

2) O tamanho das escalas normalmente utilizadas não é o ideal. Sendo a escala municipal muito restrita "(...) para o planejamento e a junção de esforços visando à promoção do desenvolvimento"; enquanto que "a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativas" (Brasil, 2005a, p. 8).

3) Surgimento de um "acentuado movimento de descentralização de

políticas públicas com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais” (Brasil, 2005a, p. 8).

4) E, por fim: “O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento” (Brasil, 2005a, p. 8).

Como ilustrado por Perico (2009), a definição de território está atrelada a estratégias de políticas para o desenvolvimento rural, em meio à transição para uma nova geração de políticas públicas – que se deslocam, como já citado acima, de uma perspectiva setorial para uma que seja trans-setorial, transversal e integradora. Esse caráter territorial das políticas vem refletindo nos instrumentos de gestão e planejamento do desenvolvimento rural.

Quanto à influência acadêmica, Guanzirolli (2006) mapeou estudos importantes que contribuíram para o debate do desenvolvimento territorial e ajudaram a fundamentar os conceitos de agricultura familiar e desenvolvimento rural. O estudo coordenado por Silva Jr.(1999), com o projeto RurUrbano, apresentou a pluriatividade da agricultura familiar. Este em especial e outros trabalhos de várias pesquisas realizadas no Brasil alimentaram o debate sobre a relação entre rural e urbano, focando a idéia de que rural e urbano são duas categorias independentes, mas que se correlacionam. A pluriatividade na agricultura familiar é evidenciada e acrescentada nas novas configurações do rural mostradas nas pesquisas.

Veiga (2002), em “Cidades Imaginárias”, também apresenta um rural em transformação e sustenta análises de que o meio rural tem uma proporção muito maior do que a mostrada nas estatísticas do IBGE. Abramovay (2003) abre possibilidades de compreensão do rural a partir das críticas sobre a inserção em Mercado e o caráter multifuncional dos agricultores.

Além desses estudos, algumas políticas descentralizadas criadas pelo Governo impulsionaram as iniciativas de reflexão sobre a necessidade de outra abordagem. A criação do PRONAF foi um marco em termos de políticas aplicadas à agricultura familiar no Brasil. Além de descentralizada, tendo os CMDR como institucionalidades de gestão,

esta política “leva em consideração necessidades territoriais e não setoriais e que obriga os municípios a se organizarem para poder se candidatar à infra-estrutura coletiva” (Guanzirolli, 2006, p.10).

A abordagem territorial assumida pelo MDA e a consequente criação da SDT têm, então, suas origens, em parte, atreladas à influência das produções bibliográficas da academia brasileira e se vincula, também, à nova concepção de rural que surgia nos anos 1990. Por outro lado, pode-se dizer que o que se convencionou chamar de nova abordagem do desenvolvimento foi influenciado por trabalhos desenvolvidos por organizações internacionais.

Da mesma forma, Favareto (2007) argumenta que os novos discursos sobre ruralidade acabaram tomando forma de consensos e orientação, a que foram incorporados, por agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos internacionais e organismos multilaterais (FAO, CEPAL, IICA, BID e OCDE). Esses órgãos encontraram no Governo Federal grande abertura e exerceram influência significativa. E, como apresentado por Favareto, é imensa a influência de tais organismos sobre a definição das políticas, sobretudo dos países da periferia e da semiperiferia do capitalismo mundial.

43

É evidente que essas organizações internacionais tiveram papel significativo na formação de experiências de desenvolvimento com caráter regional-territorial no Brasil, principalmente nos anos 1990 e conseguiram desenvolver e garantir a introdução de discussões em torno de capital social, território e descentralização. Essas iniciativas contribuíram para superar a situação de grande centralização que o país vivenciava e institucionalizar discursos que, possivelmente, não seriam introduzidos nas agendas públicas naquele contexto (Guanzirolli, 2006).

Tanto as agendas políticas como as agendas de pesquisa foram influenciadas pelos estudos e experiências<sup>6</sup> internacionais que

---

6. Mais recentemente, as políticas agrícolas da Comunidade Europeia apresentaram uma alteração ao caráter produtivista historicamente pretendido, estando cada vez mais atreladas aos aspectos de sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura. Um exemplo das atuais iniciativas de desenvolvimento rural na União Europeia é o programa LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*), instituído a partir de 1991.

continuam a chegar ao país. Os organismos internacionais inovaram, elaborando estratégias de desenvolvimento com a ênfase em disponibilizar aos pobres rurais todos os elementos que lhes permitiriam melhorar sua qualidade de vida e suas capacidades produtivas, o que incluía uma gama de serviços sociais e serviços técnicos. Estes organismos recolocaram o tema em pauta, e o fizeram pelo registro da associação entre desenvolvimento, redução da pobreza e a conservação dos recursos naturais (Favareto, 2007).

É importante salientar que, com a criação da SDT, a influência dessas organizações ainda continua grande, seja em termos de parcerias, seja em termos de financiamentos de projetos. E, como consta no decreto 5.033 de 5 de abril de 2004, artigo 3º, parágrafo VI, cabe ao MDA participar na negociação, com organismos internacionais e multilaterais, de programas e projetos a serem desenvolvidos por instituições governamentais e privadas, relacionados com a política nacional fundiária e do desenvolvimento agrário. Destarte, o Ministério abriu caminhos legais de relacionamento com estas entidades internacionais.

44

A influência não recai apenas no recorte espacial, ou seja, na delimitação da escala territorial, mas também no público-alvo destas políticas. A visão de “agricultor familiar” esteve sempre embutida nas orientações e referências. O problema está exatamente em considerar ou não a diferença e a heterogeneidade desse público, ou de considerar as diferentes demandas que eles apresentam.

A delimitação de agricultores familiares homogeniza a relação de beneficiários que se estende a vários outros públicos, que são diferentes. A agricultura familiar está vinculada à noção do cultivo de alimentos que emprega mão de obra familiar; além disso, essa definição vem arraigada a uma concepção de agricultor produtivo, que tem capacidade de produzir e se modernizar. A pobreza rural deve ser combatida com políticas que se preocupem com a diversidade de “pobres” no meio rural.

As políticas de desenvolvimento territorial trazem, a partir desta diversidade de atuação e preocupação, inovações em relação a políticas “do passado”. O território tem como meta fundamental do desenvolvimento sustentável o estímulo à coesão social e territorial

das regiões onde ela é implementada como processo de ordenamento. A valorização do protagonismo e do empoderamento dos atores sociais, bem como os diversos mecanismos de gestão e controle social, são um imenso avanço em busca de políticas descentralizadas e do fortalecimento da sociedade civil em busca do modelo de *democracia argumentativa*<sup>7</sup>.

O território, como já mencionado, é colocado como recorte necessário para se obter uma escala de planejamento efetiva e uma escala de intervenção governamental. O MDA propõe que o planejamento da política e das ações, quando da sua operacionalização, seja um processo ascendente e contínuo, estabelecendo um afluxo de comunicação que vai da sociedade e suas instituições para o nível do governo. Tal processo, assim estabelecido, favoreceria a articulação entre demandas sociais e a oferta das políticas públicas.

Por fim, é necessário reafirmar que a nova visão sobre o desenvolvimento rural que se estrutura nessas discussões se instituiu de forma a orientar e influenciar o discurso e o desenho das políticas e programas formulados com o fim de combater a pobreza rural e promover o desenvolvimento das regiões [rurais]. Mas, como afirma Favareto (2007,p.141), “isso não foi feito acompanhado da criação de instituições capazes de sustentar este novo caminho”. Para este autor a política não conseguiu se sustentar em bases institucionais sólidas, tanto no território, como no próprio governo. Não iremos ampliar, neste texto, essa discussão, pois não é o objetivo dele, mas fica lançado um instigante tema para reflexões posteriores.

Para entender melhor a operacionalização das políticas territoriais é preciso discorrer também sobre a criação da SDT como legitimação de uma secretaria de Estado que cuida dessas políticas – territoriais – e de

---

7. Neste modelo de democracia, baseado nas concepções de Habermas (2003) sobre esfera pública comunicativa, a sociedade civil consegue se articular com o Estado e institucionalizar suas demandas. Cabe à sociedade civil, neste modelo de democracia argumentativa, um papel duplo: “de um lado eles são responsáveis pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa própria do mundo da vida e pela produção de micro-esferas públicas associadas à vida cotidiana. Ao mesmo tempo, tais atores canalizam os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública” (Avritzer & Costa, 2004, p. 709).

outras ligadas ao desenvolvimento dos espaços rurais.

#### 4. A CRIAÇÃO DA SDT

Como supracitado, o Brasil encontrou a necessidade de fundamentar uma nova relação entre urbano e rural, principalmente mostrando a multifuncionalidade da agricultura, ou seja, o rural para além de simples produção de alimentos. Havia um interesse manifesto no Brasil de divulgar os estudos que vinculavam a dimensão espacial aos processos de desenvolvimento e começar a balizar e criar novas políticas públicas (Perafan, 2007). Era necessário criar uma estrutura, dentro do governo, que desse conta dessas preocupações.

46 O MDA propõe a “criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para, com isso, pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários” (Brasil, 2003, p. 22). Cabe igualmente à SDT a função de “desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade” (Brasil, 2003, p. 18). O Ministério sugere ainda um programa de âmbito nacional que promova mudanças no cenário rural brasileiro, mas para isso precisa estruturar aliança com a sociedade civil, com os estados e municípios, com os movimentos sociais e com os demais parceiros governamentais e não governamentais.

De acordo com Brasil (2003), as políticas de desenvolvimento territorial criadas com a secretaria devem levar em consideração as quatro dimensões elementares do desenvolvimento, quais sejam: economia, sociedade e cultura, ambiente, política e instituições, uma vez que a ideia de desenvolvimento não deve se fundar simples e unicamente no seu aspecto econômico, ou seja, “além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território” (Brasil, 2005b, pp. 8-9). Outros aspectos que devem ser considerados referem-se a: atuar sobre a realidade através de mecanismos que estejam articulados com um projeto de longo

prazo; adotar um modelo de desenvolvimento que seja sustentável; estabelecer relações com os diversos setores da sociedade; priorizar a articulação de uma economia que reconheça a multiplicidade de atores.

A inserção da proposta de uma nova abordagem para o desenvolvimento rural, focalizada nos territórios rurais, teve como consequência a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e sua inserção no Plano Plurianual do Brasil, 2004-2007. Oficialmente a SDT foi criada em 5 de abril de 2004. Os trabalhos da secretaria nos primeiros meses centralizaram-se na reflexão sobre o conceito de *desenvolvimento territorial* e suas implicações e estratégias a serem implementadas (Perafan, 2007).

No tocante ao capital social, nota-se que tal termo – entendido pelo MDA como “o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim” (Brasil, 2005b, p. 9) – tem um papel relevante dentro da noção de desenvolvimento territorial, sendo dividido em três formas de ser manifestado (capital social de grupos e indivíduos, capital social de comunidades e capital social externo). Essas três formas de manifestação são entendidas pela política como fundamentais para a conformação da identidade territorial. Por isso, vários atores sociais foram incorporados na composição do Programa Nacional de Territórios Rurais (PRONAT), que veiculava as políticas de cunho territorial:

47

(...) esse programa, a própria SDT, a Rede de Organismos Colegiados para o Desenvolvimento Rural Sustentável, os demais órgãos da administração pública federal com ações confluentes no desenvolvimento sustentável, os governos estaduais e municipais, e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais constituem a base política, institucional e humana desta proposta (Brasil, 2003, p.7).

Segundo Perafan (2007), com a incorporação de novos atores no cenário das políticas de desenvolvimento rural, a criação da SDT e as novas diretrizes elaboradas, o MDA sofre algumas mudanças organizacionais, como por exemplo, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Esse conselho priorizou como temática

a questão das economias locais e também o debate da estratégia da abordagem territorial como foco das políticas de desenvolvimento rural no país.

As propostas do CONDRAF giravam em torno de um desenvolvimento para além de crescimento econômico, baseado na expansão das liberdades humanas. Esses “novos” direcionamentos abrangiam uma tentativa de delimitar as responsabilidades do governo federal (e também o estadual) no que tange às estratégias políticas para o desenvolvimento das regiões rurais. Por iniciativa do CONDRAF foi elaborado um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. E a partir da criação da SDT foram elaborados documentos institucionais de referência que servem de base para as discussões da estratégia de desenvolvimento territorial.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi criada a partir do Decreto Nº. 5.033 de 05 de abril de 2004, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo o artigo 13 do referido decreto, compete à SDT:

48

I - formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural e coordenar, mediar e negociar sua implementação;

II - incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural;

III - incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos colegiados, especialmente os conselhos onde esteja representado o conjunto dos atores sociais que participam da formulação, análise e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável;

IV - coordenar a mediação e negociação dos programas sob a responsabilidade da Secretaria junto a entidades que desenvolvem ações relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;

V - manter permanente negociação com movimentos sociais, Governos Estaduais e Municipais e com outras instituições públicas e civis, com vistas à consolidação das políticas e ações voltadas para o desenvolvimento territorial rural;

VI - negociar, no âmbito do Ministério, o atendimento das demandas relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;



VII - assistir e secretariar o CONDRAF;

VIII - negociar a aplicação de recursos para o desenvolvimento territorial rural, alocados em outros Ministérios;

IX - negociar com os agentes operadores a efetivação de contratos de repasse de recursos da União destinados às ações de infra-estrutura, fortalecimento das organizações associativas nos territórios, comercialização, planos de desenvolvimento territorial rural e educação/capacitação;

X - acompanhar, supervisionar, fiscalizar e gerir a operacionalização de contratos e convênios voltados às ações de infraestrutura, com Estados e Municípios; e

XI - apoiar as ações das Secretarias Executivas Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável (CEDR) ou de outras instâncias colegiadas, no que couber.

A Estrutura Orgânica da Secretaria também foi definida pelo Decreto Nº. 5.033 que prevê um Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial composto pelas Coordenações Gerais de Apoio à Infra-estrutura de Desenvolvimento Humano, de Apoio a Organizações Associativas e de Apoio a Negócios e Comércio Territorial. Há ainda uma estrutura de assessoria e uma Coordenação Geral de Apoio a Órgãos Colegiados.

49

A SDT/MDA encontra-se dividida estruturalmente em duas coordenadorias, a de ações territoriais e a de órgãos colegiados e de planejamento, assim como em gerências dos projetos.

Na esfera estadual, deve-se contar ao menos com um consultor territorial, que se encarrega de:

Acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa (Brasil, 2005b, p. 27).

Reunindo-se estados, numa esfera regional, tem-se o que o MDA chama

de “consultor regional”, com a função de facilitar a interlocução com os estados, mobilizar recursos e orientar as atividades do(s) consultor(es) de nível estadual, além de também produzir informações importantes para o monitoramento do programa.

Ademais, em cada território surge o papel do articulador territorial, tratando-se, segundo o MDA, geralmente de um profissional contratado no próprio território, que deve apoiar “a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades” (Brasil, 2005b, p. 27).

A partir do esforço inicial da SDT em compreender melhor o conceito de território e desenvolvimento territorial, os documentos institucionais de orientação das políticas agrupam uma série de definições que seguramente são as instruções de referência aos atores envolvidos na implementação.

## 5. O PROGRAMA

50

Para a SDT este programa tem como objetivo promover o planejamento, a implementação e a gestão social do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. Nas palavras do MDA, o objetivo geral da estratégia de apoio ao referido desenvolvimento sustentável é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Brasil, 2005b, p. 7).

A justificativa do governo federal para a implementação dessa política se fundamenta em dados que demonstram a importância do setor rural para o desenvolvimento do país. Segundo a justificativa contida no programa 1334 do plano plurianual, o PRONAT, cerca de 1/3 da população, 80% dos municípios e 90% da superfície nacional, estão situados em municípios que dependem, em grande escala, das atividades rurais para gerarem emprego, fornecerem alimento e produtos, crescerem economicamente e se desenvolverem.

As ineficiências das políticas públicas e a necessidade de articulação intermunicipal também estão entre justificativas de criação do programa. A grande preocupação é que as políticas até aquele momento não foram capazes de suprir as mazelas sociais e generalizar o desenvolvimento. Nos municípios onde há predominância das atividades agrícolas, esses problemas se acentuam.

Grande parte desses municípios não possui condições estruturais, políticas e institucionais de promoverem, autonomamente, seu crescimento econômico, o que os obriga a dependerem de transferências constitucionais, políticas compensatórias e de clientelismo político. Neles não há capacidades humanas e institucionais suficientes para que se organizem ações articuladas entre os diversos setores da economia e as iniciativas locais para planejar o futuro, organizar as demandas e oportunidades internas e desenvolver mecanismos de gestão social capazes de conduzir processos de desenvolvimento.

Para se garantir a superação das dificuldades, combater a pobreza e a fome, o programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais prevê a articulação dos municípios de modo a gerarem sinergias e aumentar a efetividade das políticas públicas de indução do desenvolvimento rural. Admite-se que o conjunto formado por estes municípios, o que se denomina “territórios rurais”, se aproprie de processos técnicos, políticos e sociais de desenvolvimento. Para que isso ocorra é necessário o fortalecimento das institucionalidades capazes de operarem os processos, a estruturação, modernização e diversificação das atividades econômicas.

A abordagem territorial, nessa direção, supriria a carência de articulação entre demandas sociais e políticas públicas. A gestão social da política de desenvolvimento territorial e do próprio processo de desenvolvimento conta com a formação de arranjos institucionais que estruturarão ligação entre diferentes municípios e atores sociais, promovendo articulações sociais para a promoção do desenvolvimento.

O público-alvo declarado do PRONAT são líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, dando especial atenção aos agricultores familiares e

assentados pela reforma agrária. Ao público beneficiário é assegurada a participação, através dos espaços institucionais como o colegiado territorial, nos processos de decisão sobre a alocação dos recursos públicos. O programa aposta na sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais para a construção de alianças e de entidades locais, que sejam capazes de suplantar as deficiências estruturais que inibem sua capacidade de geração e distribuição de riquezas em direção à autonomia dos municípios e à gestão social dos processos de desenvolvimento.

O território busca revelar identidades existentes entre populações e os espaços físicos que elas ocupam. E a definição preliminar sobre de quais regiões vieram os territórios rurais a serem priorizados ficou a cargo da indicação das microrregiões rurais, correspondentes “àquelas que apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km<sup>2</sup> e população média por município até 50 mil habitantes e que são ordenadas com o critério de maiores concentrações do público prioritário do MDA” (Brasil, 2003, p. 28).

52

A implementação da política no território se inicia a partir de um auto-diagnóstico, para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Durante esse processo são realizadas diversas atividades que procuram estabelecer um “pacto territorial” de desenvolvimento no qual são estruturadas prioridades de ação, projetos estruturantes de cunho inovador e associativo e diretrizes para elaboração de projetos posteriores que enfrentam questões econômicas, sociais, ambientais e institucionais.

O território é uma unidade de análise, intervenção e planejamento das políticas públicas que tenta superar o caráter setorial, englobando elementos que permitam qualificar os processos de desenvolvimento e criar um arranjo institucional capaz de influenciar na canalização de oportunidades e na geração de aprendizagem social. Para o Brasil (2003), a territorialização das políticas de promoção de desenvolvimento rural deve ter um caráter eminentemente endógeno, levando em conta sua identidade; portanto, não devem ser definidos apenas em função das necessidades do Estado.

Nessa política os atores sociais são parte integrante do processo de elaboração, gestão e decisões políticas. A maior inserção da participação de atores sociais (da sociedade civil) fica limitada ao processo de operacionalização da política nos territórios rurais. A SDT deixa claro nos documentos de referência que o objetivo é fortalecer a relação entre os diversos atores, trazendo para este “jogo” os atores do poder público, representados pela administração municipal que exerce papel fundamental no processo.

Apesar da ênfase dada aos atores locais, Leite, Kato e Zimmermann (2009) admitem que seja evidente o papel protagonista do Estado no direcionamento dessa política, se não com o caráter intervencionista dos anos 1950 e 1960, estruturando ações a fim de criar um ambiente favorável à consolidação dos processos e reforçar princípios básicos para garantir que eles se desenvolvam.

Apesar da crítica feita por Leite, Kato e Zimmermann (2009), o MDA traz a perspectiva de que:

o enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas. [E que a] (...) meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões (Brasil, 2003, p. 26).

53

Nessa dimensão, uma política territorial favoreceria a articulação dos diversos atores pertencentes a um território particular, para a qual seria necessária a definição das funções do governo em relação à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia e construção da democracia e da institucionalidade rural (Perafan, 2007).

Podemos também encontrar na noção de território incorporado pelas políticas um caráter normativo e instrumental que o visualiza apenas como unidade de planejamento e intervenção estatal (Schneider & Tartaruga, 2004).

No documento orientador da política (Brasil, 2003), é notável a visão

de que os territórios transcendem a noção de simples bases físicas. Eles [territórios] possuem vida própria, um tecido social e estão imersos numa complexa rede de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas. A ampliação dessas relações sociais nos planos políticos e econômicos dos territórios é encarada como possibilidade de êxito das experiências de territorialização das políticas públicas. No prefácio do documento, o secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira, afirma: “nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados” (Brasil, 2003,p.4).

Diante de todas essas noções e reflexões, o MDA define território como:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, 2003,p.34).

54

## 6. A GUIA DE UMA CONCLUSÃO

A política territorial pode ser apontada como uma política diferenciada que surge no âmbito de transformações do rural brasileiro. Ela aponta a tradicional seletividade das políticas públicas executadas no campo (Brasil, 2003) e vincula a isso a necessidade de formular políticas e construir alternativas que possam assegurar as especificidades encontradas a políticas mais adequadas. Isso se justifica pela afirmativa de que políticas que sejam adequadas a cada situação poderão possibilitar que “um número maior de agricultores e trabalhadores rurais ascendam às políticas públicas que os beneficiem, ampliando consideravelmente a possibilidade de construção de capital social nos territórios” (Brasil, 2003,p.18).

A ênfase dada pela política de territórios rurais aos processos participativos é um marco em termos de participação da sociedade

civil na construção e, principalmente, na operacionalização de políticas. Ela representa um grande avanço em termos de descentralização e democratização da sociedade ao acesso aos recursos decisórios, antes limitados ao Estado.

A criação da SDT, também, representou um marco para as políticas públicas no meio rural brasileiro. A secretaria e o MDA representam a institucionalização das reivindicações de setores populares, dificilmente "escutados" pelos formuladores de políticas. As demandas específicas e a vinculação das políticas às demandas sociais locais vêm sendo satisfeitas à medida que este órgão de Estado consegue inovar em sua metodologia de apoio aos seus beneficiários.

### Referências

Abramovay, R.(2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, RS: Editora UFRGS.

Acselrad, Henry (2006).Território, localismo e política de escalas. In Acselrad, Henry; Mello, Cecília C. A. & Bezerra, Gustavo N. *Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local*. Rio de Janeiro: Garamond.

55

Appendini, K. & Nuijten, M. (Abril, 2002). El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de La CEPAL*, 71 - 88.

Arretche, Marta T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40),11-141.

Avritzer, L. & Costa, S. (2004) Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e uso na America Latina. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 47 (4), 637 - 839.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2003). *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2005a). Marco

*Referencial para Apoio a Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília, DF: MDA/SDT.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2005b). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, DF: MDA.

Bourdin, Alain ( 2001). *A questão local*. Tradução Orlando dos Reis. Rio de Janeiro: DP&A.

Bronzo, Carla (2007). Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In Fahel, Murilo & Neves, Jorge A. B. (Orgs.). *Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas.

Castoriadis, Cornelius (1992). *A instituição imaginária da sociedade* (3<sup>a</sup>. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Dagnino, Evelina (2004). Sociedade civil, participação e cidadania. In Mato, Daniel. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, VE: Faces, Universidad Central de Venezuela.

56 Favareto, Arilson da Silva (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão* (Vol. 1). São Paulo: FAPESP; Iglu.

Gohn, M. G.(2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (2<sup>a</sup> ed.). (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84). São Paulo: Cortez

Guanzirolli, Carlos Henrique (2006). *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Universidade Federal Fluminense, Textos para Discussão. Acesso em 22 de novembro de 2009, de [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD188.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf).

Habermas, J. (2003). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Haesbaert, Rogério (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Encontro de Geógrafos da América Latina, X*, São Paulo. *Anais...*, 6774-6792.

Jara, Carlos Julio (1998). *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local*. Brasília, DF: IICA; Recife, PE: SEPLAN.



- Leite, Sérgio P.; Kato, Karina & Zimmermann, Silvia (2009). *Gestão social dos Territórios*. Rio de Janeiro: IICA.
- Magdaleno, Fabiano S. (2005). O território nas constituições republicanas brasileiras. *Investigaciones Geográficas*, México, DF, (57), 114-132.
- Navarro, Zander (2002). Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, USP, Instituto de Estudos Avançados, 16 ( 44).
- Perafan, Mireya Eugenia V. (2007). *O Território do desenvolvimento e o desenvolvimento do território: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais); Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Perico, R. E. (2009). *Identidade e Território no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- Rocha, M. R. T. da & Filippe, E. E. (2008). Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos. In *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*, 2008, Bogotá. *Seminario Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*.
- Sack, Robert D. (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge EEUU: Cambridge University Press.
- Schneider, Sérgio (2004, jan.-jun.). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, 6 (11), 88-125.
- Schneider, Sérgio & Tartaruga, Iván Gerardo Peyré (2004). Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raízes. *Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 23(01 e 02), 99-116.
- Silva Júnior, Graziano da (1999). *O novo rural brasileiro*. Campinas, S.P.; IE, Unicamp. Acesso em 22 de novembro de 2009, de <http://www.eco.Unicamp.br/projetos/rurbano>.
- Veiga, J, E. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Autores Associados.

## LAS GATED COMMUNITIES COMO EXPRESIÓN DE LOS NUEVOS CONTEXTOS URBANOS Y SOCIOCULTURALES: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN \*

José Prada Trigo \*\*

### RESUMEN

*Este artículo analiza el fenómeno de las gated communities desde diferentes perspectivas. En primer lugar realiza un recorrido por el origen y definición del concepto, poniendo de manifiesto las múltiples maneras de denominar estas áreas residenciales cerradas. A continuación sigue una interpretación general del auge de estas urbanizaciones en base a tres procesos globales: el contexto sociocultural y económico de la posmodernidad, la fragmentación y especialización de los espacios urbanos y el incremento de los miedos y la inseguridad en los ciudadanos. Tras ello, deja constancia del aumento de la importancia y de la extensión de las gated communities a lo largo del planeta. El artículo finaliza exponiendo brevemente la manera en que este fenómeno se ha reflejado en la literatura y el cine, a través de varios ejemplos.*

**Palabras clave:** Gated communities. Miedo. Posmodernidad. Fragmentación urbana.

58

## LAS GATED COMMUNITIES COMO EXPRESSÃO DOS NOVOS CONTEXTOS URBANOS E SOCIOCULTURAIS: UM ESTADO DA QUESTÃO

### RESUMO

*Este artigo analisa o fenômeno das gated communities desde diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, percorre o histórico da origem e definição do conceito, pondo em evidência as múltiplas maneiras de denominar essas áreas residenciais fechadas. A continuação, apresenta uma interpretação*

---

\*Publicado originalmente en: Ángulo Recto. Revista de Estudios Sobre La Ciudad Como Espacio Plural , 2 ( 2), 19-30.

\*\*Profesor investigador del Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Complutense de Madrid, España; Miembro de Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.

*geral do auge dessas urbanizações com base em três processos globais: o contexto sociocultural e econômico da pós-modernidade, a fragmentação e especialização de espaços urbanos e o incremento do medo e da insegurança entre os cidadãos. Após, faz constar o aumento da importância e da extensão das gated communities ao largo do planeta. O artigo finaliza expondo, brevemente, a maneira como esse fenômeno se refletiu na literatura e no cinema, por meio de vários exemplos.*

**Palavras-chave:** *Gated communities. Medo. Pós-modernidade. Fragmentação urbana.*

## **THE GATED COMMUNITIES AS EXPRESSION OF THE NEW URBAN AND SOCIAL CULTURAL CONTEXT: A STATE OF THE QUESTION**

### **ABSTRACT**

*This paper analyzes the phenomenon of gated communities from different perspectives. Firstly it develops a background to the origin and definition of the concept, highlighting the multiple ways to calling these gated residential areas. Next, a general interpretation about the rise of gated communities in contemporary society is developed as a result of three global processes: the social and cultural context of the Postmodernity, the fragmentation and specialization of urban space and the increased fears and insecurities in citizens. After it, the rise in importance and extent of the gated communities' phenomenon throughout the world is showed. The article concludes by a briefly explaining of how this phenomenon has been reflected in literature and cinema, through several examples.*

59

**Keywords:** *Gated communities. Fear. Postmodernity. Urban.*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Las *gated communities* o urbanizaciones cerradas son un fenómeno que se ha extendido a lo largo y ancho del planeta con gran velocidad. Su origen está en la segunda mitad del siglo XX, a pesar de que puede hablarse de una aceleración del proceso desde los años 80 de la centuria pasada. En paralelo, el mundo académico ha multiplicado sus análisis

y lecturas de estos espacios, existiendo hoy un amplio corpus sobre el tema. Por ello, la pretensión de este artículo es la de señalar un “estado de la cuestión”, de las múltiples lecturas que podrían hacerse, centrado en la relación que la aparición de las *gated communities* guarda con procesos más generales y sus implicaciones urbanas, no dejando de tratarse de forma tangencial otras cuestiones como la multiplicación de los términos para referirse a ellas, la expansión de las mismas por el planeta o su tratamiento en el cine y la literatura.

A pesar de que en la historia siempre ha habido espacios restringidos dentro de la ciudad, hoy éstos presentan unas particularidades que pueden hacernos hablar de un fenómeno característico, como se verá a continuación. La existencia de un marco económico y sociocultural, amparado en el capitalismo global, y la extensión de las tecnologías de la comunicación y de los modos de vida anglosajones han favorecido esto. Sin embargo, en cada país existen también otros elementos específicos que pueden hacer tomar formas particulares al fenómeno de las *gated communities* (Canosa, 2002). Teniendo en cuenta las posibilidades que esto supone, el presente artículo se centra en los aspectos comunes al proceso de privatización de determinadas zonas urbanas, desarrollando un estado de la cuestión y un marco interpretativo general de este proceso más que un análisis de caso.

60

## 2. DEFINICIÓN Y ORIGEN DEL CONCEPTO

Siguiendo a Soja (2008), podemos definir las *gated communities* o comunidades cerradas<sup>1</sup> como:

Áreas residenciales con acceso restringido en las que normalmente los espacios públicos están privatizados. Son urbanizaciones de seguridad con perímetros marcados, habitualmente con muros o vallas y con entradas controladas que intentan prevenir su penetración por parte de los no residentes (p. 442).

---

1. Aunque existe un amplio espectro conceptual para referirse al fenómeno de las *gated communities* y las equivalencias entre ellos varían de unos autores a otros, en este artículo utilizaremos indistintamente “*gated communities*”, “urbanizaciones cerradas” o “comunidades cerradas” por ser los tres términos más extendidos en la literatura.

Sin embargo, esta definición puede responder, según Blakely y Synder (1999), a tres tipologías: comunidades cerradas debido a un “estilo de vida” particular, pudiendo entender como tal, urbanizaciones para jubilados, clubes de golf, para miembros de determinada religión, etc.; comunidades “de prestigio” reservadas a las clases altas y medias-altas y en las que vivir supone una reafirmación del estatus social del residente; y comunidades de “seguridad” en las que los motivos principales para “refugiarse” tras un muro son el miedo y la inseguridad contemporáneas

Estas áreas residenciales reciben nombres muy diferentes: *gated communities* en Estados Unidos, *fraccionamiento cerrado* en Méjico, *barrio privado* en Argentina, *condomínio fechado* en Brasil, *urbanizaciones* o *comunidades cerradas* en España, *villes privées* o *privatisées* en Francia, etc. (Capron, 2006).

A pesar de que a lo largo de la historia las ciudades han sufrido procesos de privatización de algunos espacios como las medinas en la ciudad musulmana, las murallas medievales en la Europa cristiana, o algunas ciudades coloniales (Glasze, 2000) y de que, desde finales del siglo XIX, existen algunos ejemplos muy parecidos a los actuales en los contextos europeos y norteamericanos (Capron, 2006; Rojas, 2007); el proceso de privatización actual presenta algunos rasgos diferenciadores. Entre ellos pueden destacarse el estar ligados a las transformaciones socioeconómicas mundiales: neoliberalismo económico, urbanismo dirigido por los agentes privados frente a una paralización del sector público, incremento de las diferencias entre clases sociales, etc., así como a una extensión de las *gated communities* hacia las clases medianas e incluso bajas de la población, frente al carácter restringido y elitista que éste tenía hasta entonces (Bellet, 2007). Por lo tanto, existen unos elementos generales que han afectado y afectan al desarrollo de las *gated communities* y a su auge desde la década de los 80 del siglo pasado.

61

### **3. INTERPRETACIÓN DE LAS GATED COMMUNITIES: POSMODERNIDAD, FRAGMENTACIÓN URBANA Y MIEDO**

Si atendemos a los procesos estructurales que envuelven hoy el incremento de las *gated communities* podemos hallar tres elementos explicativos fundamentales: la posmodernidad, la fragmentación y

sectorización urbana y la cultura del miedo y la inseguridad [aunque éstos no resultan óbice para la existencia de otros]. A continuación se analiza brevemente la relación de cada uno de ellos con la formación de las urbanizaciones cerradas.

### **3.1. Posmodernidad**

Como algunos autores han señalado, “existe [una relación] entre la difusión de los nuevos productos residenciales de tipo privativo, la construcción de la sociedad postmoderna y postindustrial y los procesos de globalización de marcado tinte neoliberal” (Bellet, 2007, p. 2). Siguiendo a Harvey (1998), podemos considerar que desde finales de la década de los 60 del siglo XX se produce una ruptura con el contexto económico [sociedad industrial], político [estado del bienestar] y cultural [modernidad] que supone la transición hacia la Posmodernidad. Éste es un movimiento crítico con los principios de la Modernidad de conocer, catalogar y ordenar la realidad (De Diego, 2008); de establecer en lo económico un crecimiento armónico bajo la tutela del poder público y la premisa del aumento de los niveles de vida y servicios para todas las clases; o de llevar a cabo en las ciudades un proceso de racionalización a través de la tecnología, la eficiencia y la planificación, donde el Modernismo, representado por grupos como la Bauhaus o arquitectos como Le Corbusier o Aalto contarían entre sus principales exponentes.

62

Por el contrario, la posmodernidad pone su acento en el fragmento, la discontinuidad, las minorías y la imposibilidad de construir un discurso o “meta-relato” en lo cultural; en la desregulación y el neoliberalismo en lo económico, con el papel predominante de los actores privados, de la ley de la oferta y la demanda y el adelgazamiento del estado; y con la fragmentación, especialización y sectorización de las ciudades, pasándose del proyecto urbano al pastiche, el eclecticismo, o la ostentación arquitectónica (Harvey, 1998). Estas últimas cuestiones se tratan con mayor detalle en el punto siguiente.

### **3.2. Fragmentación urbana**

En paralelo al cambio sociocultural y económico que supone la posmodernidad, en el caso concreto de las ciudades se consagra una fragmentación urbana que guarda gran relación con este proceso de

cambio general. En las últimas décadas se ha dado un paso desde la planificación urbana integral hacia proyectos concretos en determinadas áreas de la ciudad, ligados a menudo a fenómenos de rehabilitación de espacios degradados, de promoción urbana, o de potenciación de algún recurso ligado a la innovación o el conocimiento [parques tecnológicos, universidades, etc.]. Esto se ha producido junto a la toma de un mayor peso de los agentes privados en el desarrollo de la ciudad, con mayor importancia de la ley de la oferta y la demanda a la hora de explicar determinadas pautas de crecimiento urbano (Comby, 2000; Bellet, 2007; Glasze, 2000; Roitman, 2008).

El desarrollo de las grandes infraestructuras urbanas, el fuerte incremento en el uso de los transportes privados en detrimento de los públicos, y la expansión de un movimiento que puede calificarse como “antiurbano” (Bellet, 2007; Glasze, 2000; Mangin, 2004) basado en desarrollos residenciales de baja intensidad en espacios suburbanos, siguiendo el modelo norteamericano, con un rechazo a la ciudad y una fuerte carga de secesión urbana, han favorecido claramente la expansión de las tipologías de *gated communities*. Éstas han sido alentadas por agentes privados con mayor libertad de maniobra para definir el crecimiento urbano (Roitman, 2008) bajo la forma de promociones dirigidas cada vez a segmentos más específicos de la población [personas de determinada edad, condición social, etc.] que han pasado en muchos casos de ciudadanos a consumidores (Paquot, 2000) y que aparecen en este sentido en sintonía con la propia fragmentación social y económica que se comentaba en el punto anterior. Esto, a su vez, se ha traducido en una nueva gobernanza de estos residentes, que ha venido a crear nuevos espacios privativos donde se regulan aspectos antes gestionados por los poderes públicos (Callie, Franzese & Guth, 2002; Leal & García-Bellido, 2002).

Finalmente, otro elemento representativo de la fragmentación urbana lo constituye el desarrollo de centros comerciales en las periferias y en los nudos de comunicación. Éstos vienen a romper con la continuidad del trazado urbano, al ser difícilmente accesibles por otros medios distintos al coche particular. Sin embargo, también contribuyen a la fragmentación en lo social al constituir espacios de disuasión y contención en palabras de Soja (2008), al haberse construido en muchos

lugares tras vallas de alta seguridad, con un rígido control de acceso y con circuitos cerrados de videovigilancia para, como señala con ironía el autor, “servir y proteger” al consumidor.

### 3.3. Miedo e inseguridad

En relación con la última idea del punto anterior cabe destacar el desarrollo de una cultura de la inseguridad y del miedo en la sociedad, como han puesto de manifiesto diferentes autores (Bauman, 2007; Beck, 1998). Esta nueva situación ha llevado a un incremento de los dispositivos de seguridad y control en todas las esferas de lo cotidiano: aeropuertos, lugares públicos, espacios de ocio, etc. especialmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, que habrían acelerado también la tendencia ya existente hacia el aumento de las urbanizaciones cerradas (Callies, Franzese & Guth, 2002).

Aunque, como hemos visto antes, la cultura del miedo no vendría a ser la única explicación a este movimiento hacia el “encerramiento urbano” sí que estaría detrás de buena parte de las razones que llevan al mismo (Brunn, 2006; Montaner, 2006; Oliver-Frauca, 2006). Esta inseguridad puede tener, no obstante, diferentes lecturas.

64

En este sentido, para algunos residentes de las *gated communities*, la seguridad y el miedo suponen la creación de barreras físicas y tangibles: verjas, puertas, cámaras y garitas de vigilancia, contratación de seguridad privada... que les lleva a separarse de forma tajante de su entorno, creándose unas “islas de seguridad” en espacios a veces golpeados por la inseguridad y la violencia, desentendiéndose estos ciudadanos de los problemas de su entorno y reforzando la dinámica antiurbana que comentábamos arriba. De esta forma, la ciudad “se transforma en un mosaico de espacios fragmentados a los que no todo el mundo puede acceder libremente, la cohesión del entorno urbano se debilita y la interacción entre los diversos colectivos se afeblece progresivamente” (Oliver-Frauca, 2006). Esto supone también la mercantilización de la seguridad en sí misma, convirtiéndose en un bien de consumo que se incorpora al uso residencial como cualquier otro servicio [pistas de tenis, zonas verdes o plazas de garaje] pero, como señala Bellet (2007), un bien de consumo más accesible para quienes pueden pagarlo.



No obstante, existe una segunda lectura del proceso de “guetización” de determinadas clases sociales tras los muros de las urbanizaciones cerradas. En este sentido, podemos encontrar una tendencia más psicológica que física o tangible hacia el agrupamiento en comunidades socialmente homogéneas fruto del miedo o la inseguridad que crearían los desconocidos, “los otros” (Capron, 2006). Esto llevaría a los residentes de las *gated communities* a desarrollar políticas más o menos laxas de selección de los nuevos residentes [en las que el propio precio de una casa y los gastos asociados a los servicios comunes ya ejercerían como elemento disuasorio] buscando una homogeneidad que, teóricamente, debería traducirse en la formación de vínculos comunales e igualitarios más fuertes entre sus residentes (Bauman, 2000; Callies, Franzese & Guth, 2002; Pinçon y Pinçon-Charlotte, 2002). De esta manera, la búsqueda de valores asociados al estatus social o la tranquilidad, a menudo salpicados de un fuerte componente tradicionalista (Callies, Franzese & Guth, 2002; Canosa, 2002; Soja, 2008) suponen formas a menudo utópicas y poco reales de protegerse del miedo y la inseguridad que pueden generar personas externas a la comunidad (Bellet, 2007).

#### **4. LAS GATED COMMUNITIES, UN FENÓMENO DE EXPANSIÓN GLOBAL**

65

Una vez analizados los procesos generales que ejercen como elementos explicativos del desarrollo de las comunidades cerradas, puede entenderse su incremento como una respuesta a las tendencias hacia el individualismo, la protección o la búsqueda de un estatus social o de un entorno homogéneo y seguro por parte de los residentes, además de algunas otras cuestiones no mencionadas y ligadas a la consideración de estas residencias como un bien inmueble de gran valor y una inversión que se vuelve más segura al incluir elementos de vigilancia y control de accesos o una estricta protección del entorno (Canosa, 2002; Leal & García-Bellido, 2002).

Por parte de las agencias inmobiliarias que promocionan este producto, destaca la presencia de ofertas enfocadas hacia segmentos concretos de la sociedad, la creciente tendencia a dirigir el crecimiento urbano o la propia mercantilización de la seguridad y el prestigio, vendiéndose ambos como elementos esenciales de las *gated communities*.

Por lo tanto, no es de extrañar que en un contexto de fragmentación urbana, expansión territorial y sectorización del espacio, oferta y demanda aboguen por este tipo de modelos, a pesar de su fuerte componente antiurbano y segregativo.

En consecuencia, las *gated communities* se han expandido rápidamente desde los Estados Unidos, donde a comienzos del siglo XXI ya contaban con más de ocho millones de residentes en todo el país y suponían más del 80% del total de las nuevas promociones de las áreas urbanas (Callies, Franzese & Guth, 2002). Hoy las urbanizaciones cerradas pueden encontrarse por todo el mundo, especialmente en aquellos lugares donde más han crecido las desigualdades. De esta forma, si en un principio, América Latina resultó ser el espacio privilegiado para el desarrollo de estos productos (Borsdorf, 2003; Chevalier & Carballo, 2005), éstos se han ido expandiendo hacia la Europa occidental y la mediterránea (Blandy, 2006; Wehrhahn & Raposo, 2006) donde, en el caso de Inglaterra, guarda relación con la reestructuración económica y el deterioro de los servicios ofertados por los poderes públicos, junto a otros aspectos como el prestigio social y el valor inmobiliario de las viviendas, muchas veces asociado en Inglaterra a la reconversión de antiguos edificios de la época Victoriana en *gated communities*, siendo la seguridad una motivación secundaria (Blandy, op. cit.). Al contrario, en América Latina, violencia, inseguridad y tendencia hacia la polarización social explican en buena medida la necesidad de las clases altas, medias-altas, e incluso medias, de protegerse de contextos urbanos poco seguros y en muchos casos fuertemente degradados (Capron, 2006).

66

Otro espacio donde ha crecido de manera importante el número de urbanizaciones cerradas en las últimas décadas es la antigua Europa del Este. Tanto en Rusia como en las repúblicas ex-comunistas, el cambio económico ha llevado aparejado la formación de mayores brechas sociales y la aparición de nuevas elites económicas que demandan urbanizaciones de calidad, en entornos cuidados y seguros, donde se les ofrezca además una cierta homogeneidad social y un modelo de vida similar al norteamericano (Blinnikov, Shanin, Sobolev & Volkova, 2006; Stoyanov & Frantz, 2006).

Sin embargo, también lugares más alejados culturalmente de Estados Unidos y Europa han visto aparecer *gated communities* ligadas a cuestiones segregativas de índole cultural o religiosa [Indonesia] o de carácter nacional y profesional: el agrupamiento en urbanizaciones cerradas de los técnicos extranjeros que trabajan en China o de los europeos y norteamericanos que lo hacen en Arabia Saudí (Blinnikov, Shanin, Sobolev & Volkova, 2006; Glasze, 2006).

Finalmente, en la Península Ibérica el fenómeno de las *gated communities* tiene su origen en la década de los 50 en el caso de España y unos años más tarde en el de Portugal, habiendo continuado dicho proceso hasta la actualidad (Canosa, 2002; Wehrhahn & Raposo, 2006).

Aunque ambos países presentan hoy simetrías en las características de sus urbanizaciones cerradas como el responder a un mismo contexto de suburbanización y sociedad postmoderna, a unos procesos que buscan eminentemente la distinción social y la inversión inmobiliaria [quedando la cuestión de la seguridad en un segundo plano], o la escasa regularización del funcionamiento interno de las comunidades y el tibio desarrollo de valores comunes en el vecindario como ocurre en Estados Unidos, pueden encontrarse otros elementos diferentes en cada caso.

67

De esta manera, mientras en Lisboa se ha buscado a menudo con este movimiento acceder a servicios que no proveía el Estado, en Madrid este movimiento responde mayormente a la búsqueda de privacidad, prestigio, un entorno exclusivo y bien cuidado, diseños, equipamientos comunes y seguridad, siendo su origen la reconversión de residencias secundarias en la sierra madrileña hacia primeras viviendas (Canosa, 2002).

En el caso de la capital española debe destacarse que en 2002 existían aproximadamente más de 30.000 personas viviendo en urbanizaciones cerradas (Canosa op. cit.), quienes buscaban en buena medida distinción social y garantizar unas inversiones importantes mediante el levantamiento de muros y puertas. En las urbanizaciones cerradas de Madrid no resulta extraño encontrar alusiones explícitas a la inversión que éstas suponen en las páginas web de las propias promociones, en general acompañadas por construcciones de alto valor y aisladas de los

núcleos donde se enclavan.

Por lo tanto, las *gated communities* suponen hoy un modelo de promoción crecientemente desarrollado y aceptado por los gobiernos locales, quienes han pasado a negociar la gestión y reparto de los servicios con ellos, en parte beneficiándose de las externalidades que éstas suponen [reducción del gasto en algunos servicios, que pasan a ser gestionados por la *gated community* e incremento de la recaudación fiscal, especialmente en el caso de las urbanizaciones cerradas puesto que sus habitantes pertenecen a estratos altos de la sociedad].

Éste es, por lo tanto, un modelo que se ha expandido por todo el mundo, a pesar de conservar su epicentro en los Estados Unidos, donde es ya una realidad totalmente aceptada.

A continuación se desarrolla el último punto de este artículo, centrado en el enfoque que el cine y la literatura otorgan a las cuestiones que acabamos de ver.

## **5. ALGUNOS APUNTES A LA PRESENCIA DE LAS GATED COMMUNITIES EN LA LITERATURA Y EL CINE**

68

El cine y la literatura presentan un gran valor para los estudios geográficos y urbanos. El primero resulta fundamental, no sólo desde el punto de vista paisajístico, sino como una expresión cultural más de la sociedad que contribuye a conformar y cohesionar el imaginario colectivo (Besolí, 2002), y ha devenido rápidamente desde sus orígenes inseparable del mundo urbano, manteniendo una relación singular con la cámara (Mongin, 2003). En el caso de las *gated communities*, el cine las ha presentado en multitud de ocasiones, bajo enfoques muy diferentes, que trataremos sumariamente a continuación.

Por otra parte la ciudad en la literatura ha dado origen a múltiples símbolos, metáforas, comparaciones y todo tipo de figuras retóricas relacionadas con el paisaje urbano (Peñalta & Muñoz, 2010) así como a un amplio abanico de trabajos que analizan diferentes formas en que se manifiesta la ciudad en ella (Navas & Ribera, 2008), existiendo algunas obras que suceden en las *gated communities*, aplicándose en ciertos

casos algunos de los elementos a ellas asociadas [seguridad, rigidez en las normas, sentido comunitario] en el desarrollo de las tramas.

En este sentido, a continuación se analizan de manera no exhaustiva algunas de las obras literarias y cinematográficas que guardan mayor relación con el fenómeno de las *gated communities*, destacándose su visión de este tipo de urbanizaciones así como los elementos a ellas asociadas.

En el caso del cine, las urbanizaciones cerradas han tenido un desarrollo muy heterogéneo, como pone de manifiesto el estudio de Degoutin (2007). En él puede hablarse de diferentes formas de representar las *gated communities* en la gran pantalla: como una burbuja completamente aislada del mundo exterior, como un oasis paradisíaco o una isla, o como una prisión. La primera de estas tipologías aparece relacionada con las películas de ciencia ficción, en las que una ciudad o comunidad permanece encerrada mientras el espacio externo es un lugar peligroso o arrasado. *La fuga de Logan* (Anderson, 1976) o *Mad Max 2* (Miller, 1981) serían dos de los múltiples ejemplos que pueden encontrarse de esta tipología, probablemente la menos interesante para este artículo por su disociación de la “ciudad real” y su carácter metafórico.

69

El segundo tipo de urbanizaciones cerradas se relaciona con espacios aislados, paradisíacos y donde, al menos en principio, la vida transcurre feliz. Sin embargo, este tipo de películas pone sobre aviso al espectador puesto que muestra aquellos aspectos sórdidos que existen tras este ambiente casi idílico. Algunos ejemplos de esto son *La zona* (Pla, 2007), *Las viudas de los jueves* (Piñeyro, 2009), o *Una semana solos* (Murga, 2007), donde el odio, la rabia, las intrigas de poder o el control excesivo fruto de un entorno totalmente vigilado aparecen de manera recurrente.

Existe, finalmente, un tercer tipo de *gated community*, la prisión. En ella, a caballo entre las dos tipologías anteriores, los vecinos viven en entornos también de ensueño, pero éstos esconden siempre algún secreto, que tiene más que ver con la ciencia ficción que con la realidad, pero que vendría a dar una lectura en clave fantástica de los peligros de nuestro tiempo. En este sentido, *The Stepford Wives* (Forbes, 1975) y su *remake Las mujeres perfectas* (Oz, 2004) nos muestran una urbanización

cerrada en la que los maridos han reemplazado a sus mujeres por versiones robóticas más eficientes y perfectas [trama que descubre una nueva vecina recién llegada a la comunidad, véase la dicotomía comunidad-recién llegada]. En *El show de Truman* (Weir, 1998), una pequeña comunidad prácticamente aislada del exterior mantiene “rehén” a Truman, quien nunca ha salido de la misma, e ignora su suerte hasta que descubre que ha sido criado como un producto televisivo sin él mismo saberlo. Los intentos de éste por escapar serán un fracaso tras otro, mostrándonos nuevamente el carácter carcelario de estas *gated communities*. Lo paradójico de esta película es que, al igual que *Eduardo Manostijeras* de Tim Burton, fue rodada en una verdadera urbanización cerrada de Florida. Como señala Costa (2003), “[esta ciudad] se presenta como una isla urbana, separada – y protegida – del resto del mundo por una doble barrera perimetral, un canal y una densa masa boscosa (...) El periódico local ostenta el título *The Island*; simboliza la voluntad de desconexión y aislamiento en que vive la comunidad”.

En resumen, la principal conclusión que puede extraerse de esta rápida lectura es que el cine refleja en estas películas unos entornos que por ser más seguros, aparentemente perfectos y estar habitados por clases adineradas no escapan a muchos de los males de la sociedad actual, llegando incluso este aislamiento en última instancia a crear nuevas patologías.

En la literatura las referencias son también abundantes, y *las gated communities* pueden aparecer tanto como escenarios principales de algunas novelas: *Furia feroz* (Ballard, 2005), *Super-Cannes* (Ballard, 2002), *The tortilla curtain* (Boyle, 1996) o como escenarios secundarios, que refuercen ideas de seguridad, individualismo o sectorización urbana: *Plataforma* (Houellebecq 2002), *Ampliación del campo de batalla* (Houellebecq, 1999), *Milenio negro* (Ballard, 2004) o *Snow Crash* (Stephenson, 2000). A continuación se extraen algunos párrafos seleccionados a modo de ejemplo.

De los valores de las clases medias y medias-altas:

Chelsea Marina, una urbanización de viviendas para ejecutivos al sur de King’s Road y, a mi juicio, el corazón de otro tipo de tinieblas. Construida en el terreno de una antigua fábrica de gas, Chelsea Marina había sido pensada

para una clase profesional asalariada interesada en conservar sus tótems tribales: la educación privada, la cultura de las cenas y una jamás confesada aversión a las clases "inferiores", entre las que se incluía a los vendedores de coches, los asesores financieros, los productores de la industria discográfica y la lumpenintelectualidad de los articulistas de periódicos y los publicistas. Todos esos eran rechazados por el comité de admisiones, aunque a la mayoría Chelsea Marina les habría parecido demasiado modesta y educada para sus gustos más amplios (Ballard, 2004, p.43).

De las cuestiones inmobiliarias ligadas a las gated communities: "(...) Por el amor de Dios, lo hemos invertido todo en Chelsea Marina. Todos estamos atrapados en hipotecas enormes. La gente tiene que pagar cuotas astronómicas en el colegio y los bancos les pisan los talones"(Ballard op. cit,69).

Del caos urbanístico actual: "Trabajamos en un barrio completamente devastado, que recuerda vagamente la superficie lunar. Está por distrito trece. Si uno llega en autobús, podría creer que la Tercera Guerra Mundial acaba de terminar. Pero no, es sólo un plan de urbanismo"(Houellebecq, 1999, 23).

De la sectorización, segregación y protección mediante la seguridad de las diferentes zonas:

71

Cuando decidieron construir la sede social en Évry, habían contado con el bajo coste de los terrenos, la proximidad de la autopista del sur y del aeropuerto de Orly; en aquella época era un suburbio tranquilo. En la actualidad las comunidades de la zona tenían los índices de delincuencia más altos de Francia. (...) Los locales de la empresa disponían de un equipo de vigilantes armados las veinticuatro horas del día. Una circular interna recomendaba evitar el transporte público a partir de cierta hora. Aurore [la empresa] había negociado un acuerdo con una compañía de taxis para los empleados que tenían que trabajar fuera de horas y no tenían vehículo propio (Houellebecq, 2002, pp. 150-151).

Antes de salir del despacho echó una ojeada al caótico paisaje de casas unifamiliares, centros comerciales, escalextrics y torres. (...) He estado una vez en São Paulo (...). Ya no es ni siquiera una ciudad, sino una especie de territorio urbano que se extiende hasta donde llega la vista, con favelas, gigantescos edificios de oficinas, residencias de lujo rodeadas de guardias armados hasta

Las Gated Communities como expresión de los nuevos contextos urbanos y socioculturales:  
un estado de la cuestión

los dientes (...) (Houellebecq op. cit., p. 178).

La verja fronteriza está bien iluminada, los agentes de aduanas preparados para registrar a quienes llegan, incluso las cavidades corporales, si no son la clase de gente adecuada; pero la puerta se abre como por arte de magia en cuanto el sistema de seguridad detecta que se trata de un vehículo (...) (Stephenson, 2000, p. 12).

De esta manera, las *gated communities* también muestran en la literatura unas patologías sociales similares a las del cine y a las analizadas en los puntos anteriores de este artículo.

## 6. CONCLUSIONES

Aunque a lo largo de la historia han existido siempre espacios cerrados o acotados en la ciudad, el fenómeno de las *gated communities* resulta novedoso y a la vez sintomático del proceso de globalización. La posmodernidad, la fragmentación de la ciudad y la cultura del miedo son algunas de las claves explicativas del auge de estas urbanizaciones cerradas en la actualidad; frente a las cuales algunos autores han manifestado la necesidad de volver hacia un modelo de ciudad que “se atraviese” frente a una ciudad fragmentada, cuyos espacios “seguros” crean barreras urbanas que obligan a rodearlos (Mangin, 2004 ,p. 330).

Estas cuestiones suponen una expansión a lo largo del planeta de las *gated communities*, pero también la existencia de otros elementos de carácter local que explican sus particularidades en diferentes espacios, así como la aparición de un rico vocabulario para denominar las urbanizaciones cerradas.

Finalmente, el auge de las áreas residenciales privativas, como expresión cultural de nuestra época, no podía dejar de ser vista por la literatura y el cine contemporáneos, que ponen de relieve los rasgos fundamentales del fenómeno, pero también añaden otros elementos de carácter fantástico que pueden interpretarse como un reflejo de los miedos de la sociedad actual.



## Referencias

- Anderson, Michael (Dir.) (1976). *La fuga de Logan* (Título original: *Logan's run*). EEUU: MCM.
- Ballard, James Graham (2002). *Super-Cannes*. Barcelona, ES: Ediciones Minotauro.
- Ballard, James Graham (2004). *Milenio negro*. Buenos Aires, AR: Ediciones Minotauro.
- Ballard, James Graham (2005). *Furia Feroz*. Barcelona, ES: Ediciones Minotauro.
- Bauman, Zygmunt (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, AR: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Buenos Aires, AR: Paidós.
- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires, AR: Paidós.
- Bellet, Carmen (2007, agosto). Los espacios residenciales de tipo privativo y la construcción de la nueva ciudad: visiones de privatopía [en línea]. *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (245), Año 8. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24508.htm>. Consultado el 19 de agosto de 2010.
- Besolí, Andrés (2002). Recursos audiovisuales para la didáctica del patrimonio: la representación de los bienes culturales en el cine. *Íber, Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia*, (32), Año VIII, 72-88.
- Blakely, Edward & Snyder, Mary Gail (1999). *Fortress America: Gated communities in the United States*. Washington, EEUU: Brookings Institution.
- Blandy, Sarah (2006). Gated communities in England: historical perspectives and current development [en línea]. *Geojournal*, 66 (1-2), 15-26 Consultado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.springerlink.com/content/102895/>.

Blinnikov, Mikhail; Shanin, Andrew; Sobolev, Nikolay & Volkova, Lyudmila (2006). Gated communities in the Moscow green belt: newly segregated landscapes and the suburban Russian environment [en línea]. *Geojournal*, 66 (1-2), 65-80. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.springerlink.com/content/102895/>

Borsdorf, Axel (2003, agosto). Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana [en línea]. *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII (146), vol.122. Accesado el 19 de agosto de 2010, en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(122\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(122).htm).

Boyle, Tom Coraghessan (1996). *The tortilla curtain*. Londres: Penguin Books.

Brunn, Stanley D. (2006). Gated minds and gated lives as worlds of exclusion and fear [en línea]. *Geojournal*, 66(1-2), 5-13. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.springerlink.com/content/102895/>.

Callies, David; Franzese, Paula & Guth, Heidi (2002). Urbanizaciones 'encerradas', pactos y problemas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 473-490.

74

Canosa, Elia (2002). Las urbanizaciones de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV(133-134), 545-564.

Capron, Guenola (Dir.) (2006). *Quand la ville se ferme: Quartiers résidentiels sécurisés*. París: Breal.

Chevalier, Jacques & Carbalho, Cristina (2005, agosto). Los espacios cerrados residenciales: en busca del entre-sí. Estudio comparativo de entre el norte y el sur del continente americano [en línea]. *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (194), vol.53. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-53.htm>

Comby, Joseph (2000). *Qui paie la ville? Urbanisme*, (312), mayo-junio, 2000, 60-62.

Costa, José (2003, agosto). Visiones de la ciudad funcional europea y la

ciudad blindada norteamericana en el imaginario del celuloide [en línea]. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII(146), vol. 37. Accesado el 19 de agosto de 2010, en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(037\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(037).htm) .

De Diego, Estrella (2008). *Contra el mapa* (Col. Biblioteca Azul, Serie Mínima). Madrid ,ES: Siruela.

Degoutin, Stéphane (2007, junio). Buit metaphors – Gated communities and the fiction. En *4th International Conference of the research network Private urban governance & gated communities* (Paris, 5-8 de junio de 2007), paper número 66. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://gated.parisgeo.cnrs.fr>.

Forbes, Bryan (Dir.) (1975). *The Stepford Wives*. EEUU: Columbia Pictures.

Glasze, Georg (2000, mayo-junio). Des sociétés fragmentées. *Urbanisme*, (312), 70-72.

Glasze, Georg (2006). Segregation and exclusion: the case of compounds for western expatriates in Saudi Arabia [en línea]. *Geojournal*, 66 (1-2), 83-87. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.springerlink.com/content/102895/>

75

Harvey, David (1998). *La condición de la Postmodernidad : Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, AR: Amorrortu Editores.

Houellebecq, Michel (1999). *Ampliación del campo de batalla* (Colección Compactos, nº 259). Barcelona, ES: Anagrama.

Houellebecq, Michel (2002). *Plataforma* (Colección Compactos, nº 335). Barcelona, ES: Anagrama.

Leal, Jesús & García-Bellido, Javier (2002). El crecimiento universal de la ciudad excluyente. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 453-458.

Mangin, David (2004). *La ville franchisée: formes et structures de la ville contemporaine*. Paris: Éditions de La Villette.

Miller, George (Dir.) (1981). *Mad Max 2: el guerrero de la carretera*. Australia:

Warner Bros Pictures.

Mongi, Olivier (2003, enero-febrero). Filmer l'urbain *Urbanisme*, (328), 51-53.

Montaner, Josep María (2006). Vulnerabilidades urbanas: separar, olvidar, deshabitar. En Nogué, Joan & Romero, Joan (Eds.), *Las otras Geografías* (Colección Crónica), (pp.353-368). Valencia, ES: Tirant Lo Blanch.

Murga, Celina (Dir.). (2007). *Una semana solos*. Argentina: Primer Plano.

Navas, María Victoria & Ribera, Juan Miguel (2008). Representaciones literarias de los elementos urbanos: la iglesia, la casa, el mercado, el hotel, el cementerio. En Navas, María Victoria; Garrido, Edmundo & Peñalta, Rocío (Eds.), *Ciudades imaginadas en la literatura y en las artes*. Anejo VI de la Revista de Filología Románica (pp.23-55). Madrid, ES: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

Oliver-Frauca, Laia (2006). La ciudad y el miedo. En Nogué, Joan & Romero, Joan (Eds.). *Las otras Geografías*. Valencia, ES: Tirant Lo Blanch, Colección Crónica, 369-388.

76

Oz, Frank (Dir.). (2004). *Las mujeres perfectas* (título original: *The Stepford Wives*). EEUU: Paramount Pictures, Dreamworks Pictures.

Paquot, Thierry (2000, mayo-junio). Villes privées ou privatisées. *Urbanisme*, (312), 60-62.

Peñalta, Rocío & Muñoz, Diego (2010). La ciudad en el lenguaje y el lenguaje en la ciudad. En Prada, José; Cornejo, Carlos & Morán, Juan (Coords.), *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar. Publicación en CD-ROM*. Madrid, ES: Compañía Española de Reprografía y Servicios, 81-92.

Pinçon, Michael & Pinçon-Charlotte, Monique (2002). Altas murallas para la alta sociedad. *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, XXXIV (133-134), 539-544.

Piñeyro, Marcelo (Dir.). (2009). *Las viudas de los jueves*. Argentina-España: Haddock Films ; Castafiore Films ;Telefe ; Tornasol Films.

- Pla, Rodrigo (Dir.). (2007). *La zona*. México, DF: Morena Films.
- Roitman, Sonia (2008, agosto). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas [en línea]. *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (270), Vol.54. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-54.htm>.
- Rojas, José (2007). Espacio 'privatizado'. El valor de privatizar un espacio público en zona urbana [en línea]. En *Tesis en xarxa*. Tesis defendida el 13 de julio de 2007 en la Universitat Politècnica de Catalunya. Accesado el 19 de agosto de 2010, en [http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0719107-104146/index\\_ga.html](http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0719107-104146/index_ga.html)
- Soja, Edward (2008). *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, ES: Traficantes de Sueños.
- Stephenson, Neal (2000). *Snow Crash*. Barcelona, ES: Editorial Gigamesh.
- Stoyanov, Peter & Frantz, Klaus (2006). Gated communities in Bulgaria: interpreting a new trend in post-communist urban development [en línea]. *Geojournal*, 66(1-2),57-62. Netherlands: Springer. Accesado el 19 de agosto de 2010, en <http://www.springerlink.com/content/102895/>.
- Wehrhahn, Rainier & Raposo, Rita (2006). The rise of gated residential neighbourhood in Portugal and Spain. Lisbon and Madrid. En Glasze, Georg; Webster, Chris & Frantz, Klaus (Eds.). *Private Cities: Global and Local perspectives* (pp.170-188). Londres: Routledge.
- Weir, Peter (Dir.). (1998). *El show de Truman (una vida en directo)*. EEUU: Paramount Pictures.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTO CLAVE EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE UNA NACIÓN**

María M. Gil Barvo\*

### **RESUMEN**

*La participación es condición sine qua non para la democracia. Con el paso del tiempo, las dinámicas relacionadas con la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos han pasado de ser una participación limitada a los procesos electorales donde se define la representatividad del pueblo ante los entes gubernamentales, para convertirse en un proceso donde el mismo ciudadano se organiza y toma vocería en la defensa de sus intereses mediante la presentación de propuestas encaminadas a convertirse en políticas públicas. De igual modo, su participación trasciende el concepto convencional para convertirse en "incidencia" en los procesos que comprometen el bienestar general. Este artículo es una reflexión acerca de la importancia de la inclusión de los ciudadanos en los procesos de construcción social y de los retos que las sociedades emergentes y los nuevos modelos de administración pública imponen a los gobiernos actuales al momento de presentar los resultados de su gestión.*

78

**Palabras clave:** *Ciudadanía. Participación Ciudadana. Capital Social. Gobernanza. Democracia.*

## **PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: ELEMENTO-CHAVE NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO DE UMA NAÇÃO**

### **RESUMO**

*A participação é condição sine qua non para a democracia. Com o passar do tempo, as dinâmicas relacionadas com a intervenção da cidadania nos assuntos públicos deixaram de ser apenas uma participação limitada aos*

---

\* Profesora de la Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia; Maestra en Artes de la Administración Pública, Universidad de Puerto Rico; Miembro de Golden Key International Honour Society.

*processos eleitorais onde se define a representatividade do povo ante os agentes governamentais para converter-se em um processo onde o mesmo cidadão se organiza e assume a voz na defesa de seus interesses mediante a apresentação de propostas encaminhadas a converter-se em políticas públicas. De igual modo, sua participação transcende ao conceito tradicional para converter-se em “incidência” nos processos que comprometem o bem-estar geral. Este artigo é uma reflexão acerca da importância da inclusão dos cidadãos nos processos de construção social e dos desejos que as sociedades emergentes e os novos modelos de administração pública impõem aos governos atuais no momento de apresentar os resultados de sua gestão.*

**Palavras-chave:** *Cidadania. Participação cidadã. Capital social. Governança. Democracia.*

## **CITIZEN PARTICIPATION: KEY IN THE DEVELOPMENT OF A NATION**

### **ABSTRACT**

*The participation is a sine qua non condition for democracy. Over time, the dynamics related to the involvement of citizens in public affairs have grown from a limited participation in electoral processes where the representativeness of the town was defined before the government entities to become a process where citizens organize themselves and act on behalf of other citizens in defense of their interests by submitting proposals to become public policies. Also, the idea of participation extends from conventional to become “incidence” in the processes that involve the general welfare. This article is a meditation about the importance of the inclusion of citizens in the processes related to social construction and the challenges that both emerging communities and new models of public administration represent to today’s governments when presenting the results of their management.*

79

**Keywords:** *Citizenship. Citizen Participation. Social Capital. Governance. Democracy.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La participación es condición sine qua non para la democracia. Una sociedad democrática se podría interpretar como aquella donde los ciudadanos pueden acceder a los diferentes mecanismos de participación para hacer valer sus derechos, expresar ante sus dirigentes sus inquietudes y a la vez hacer propuestas que contribuyan a los procesos de desarrollo. No obstante, antes de continuar hablando de participación, es necesario definir el término ciudadanía puesto que éste hace referencia a la condición o estatus que le permite al individuo incidir en estos procesos.

Hablar de ciudadanía supone, en primera instancia, a una condición jurídico-política que el individuo adquiere al nacer o al naturalizarse en un territorio determinado (Gamio, 2009), por lo tanto, ser ciudadano le confiere al individuo derechos que le permiten estar en igualdad de condiciones con respecto a sus derechos sociales. En segunda instancia, Shklar (1997) menciona otro aspecto acerca de la ciudadanía que se relaciona con el status de ciudadano al definirlo como aquel que, por su propia voluntad y sin intermediaciones, somete su libertad natural para aceptar un conjunto de reglas que lo sitúan en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la comunidad. Por su parte, Gamio (2009), citando el pensamiento aristotélico, señala otro aspecto de la ciudadanía al expresar que “el ciudadano es aquel que gobierna y es gobernado”, es decir, aquel que acepta las disposiciones de las autoridades constituidas socialmente y al igual, cuando se organiza y participa activamente en los procesos que competen a su entorno, pasa a ejercer el rol de líder o dirigente.

Ideas como éstas se encuentran consignadas en la teoría del Contrato Social, la cual tiene como principal exponente a Rousseau<sup>1</sup>, pero al analizar casos aplicados a la realidad, se evidencia que existen ocasiones en que los derechos, los bienes y las garantías no son aplicados de igual modo entre todos los miembros de una comunidad debido a la discriminación

---

1. Rousseau (1992) consigna en su trabajo El Contrato Social: “que el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad, por la que se obligan bajo las mismas condiciones y por la que gozan de idénticos derechos” (p.77).



– convención abstracta, pero arraigada en la mente humana –, que ya sea por razones étnicas, de género, de status socioeconómico u otras características, sitúa a unos grupos en un nivel inferior al del resto de los individuos. Esto podría explicarse con la diferenciación que al respecto Shklar (1997) hace acerca de los conceptos *sujeto* y *ciudadano*. La autora encierra en este primer concepto al conjunto compuesto por cada uno de los individuos que pertenecen a un territorio, están naturalizados y viven en él, mientras que al segundo lo define como un status que se alcanza y que otorga el derecho de participar y decidir de la voluntad general. Para el ciudadano estos derechos hacen parte de las *libertades* que le van a permitir ejercer en la vida pública.

En este sentido, Gamio (2009) cita a Arendt para afirmar que es en la polis donde el individuo hace su aparición como tal y entra a participar en el manejo de los asuntos políticos [entiéndanse como públicos] mediante el establecimiento de espacios donde no sólo a través del consenso se llega a la solución de conflictos, sino que a través de la expresión de las inconformidades pueden evaluarse los aspectos sobre los que se debe enfatizar para lograr soluciones acertadas a la problemática social.

Sobre este respecto, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la sociedad que habitan constituye la principal característica de una democracia. Definir el término *participación ciudadana* resulta complejo por las dimensiones que éste puede abarcar según el contexto en el cual se utilice. En este caso, se abordará desde la inserción de la comunidad en la formulación de política pública y la influencia que puede llegar a tener la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, principalmente en aquellas que competen a su entorno. Por ello, resulta apropiado utilizar la definición de Basurto (2003), quien lo describe como un “proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones en los distintos aspectos de la vida colectiva” (p. 71). Esta afirmación se ve representada en el surgimiento de organizaciones civiles cuya preocupación radica en la creación de espacios que den cabida a la diversidad social, que trabajen por los derechos sociales y por la inclusión de nuevos temas en la agenda pública. En otras palabras, los individuos de una sociedad se han dado a la tarea de gestionar ante los estamentos gubernamentales

las posibles alternativas en cuanto al tratamiento y solución de los problemas que los afectan directamente, logrando de este modo que las manifestaciones y movilizaciones sociales se hayan convertido en elementos significativos en la lucha por el reconocimiento de derechos, por el bienestar común y para buscar consensos que permitan armonizar los conflictos sociales.

Hoy en día, más que de participación se habla de incidencia, es decir, del alcance que tienen las articulaciones civiles para influir en la construcción de la agenda gubernamental con respecto a la planeación, diseño e implementación de una política pública. Estas dinámicas representan el cambio en la concepción acerca de la intervención de la ciudadanía en el debate sobre los asuntos que comprometen el bienestar común. Como ejemplo de estas afirmaciones se puede citar el caso de la Comunidad de Cantera, ubicada en cercanías de las zonas más exclusivas y de mayor afluencia turística en San Juan, Puerto Rico, cuya principal característica eran las precarias condiciones en las que se encontraba hace poco más de una década, y que en la actualidad han sido superadas en parte por el desarrollo que ha alcanzado la comunidad gracias a la organización de sus líderes, quienes mediante el cabildeo ante las administraciones de turno lograron que el gobierno de la isla decretara en 1992 una ley encaminada a crear una organización encargada del desarrollo socioeconómico de esa zona en particular. Cabe destacar que esta comunidad fue constantemente objeto de tentativas de desalojo por parte de varias administraciones municipales con fines de ejecutar proyectos de desarrollo turístico, intentos fallidos gracias una vez más a la perseverancia de sus habitantes por defender el sitio donde han residido por más de sesenta años. A este logro de la comunidad se suma el hecho de que hoy en día la mayoría de ellos goza de la titularidad de las propiedades que ocupan.

Éste es uno de los tantos casos donde los modos de inclusión de la ciudadanía en los procesos públicos han dado un vuelco desde la concepción de la *Democracia Representativa*, donde los ciudadanos, cada cierto tiempo, facultan con autonomía a otros individuos a través de los procesos electorales para que tomen decisiones a nombre de los intereses del pueblo, para pasar a actuar desde una *Democracia Participativa*, donde la intervención de la ciudadanía se da cada vez que

surge la necesidad de pronunciarse sobre temas de interés colectivo. Aunque ambas manifestaciones de la democracia son legítimas, es el ejercicio de esta última lo que ha permitido a las sociedades enfrentarse a los aparatos burocráticos que constantemente obstaculizan el desarrollo y el compromiso de los gobiernos con el bienestar social.

A tenor con estas consideraciones, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, emitida recientemente por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD – menciona el *Derecho de participación ciudadana en la gestión pública* como un componente clave en la búsqueda de una democracia plena y lo define como:

(...) un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional (CLAD, 2009, p. 2).

Por su parte, para Cardoso (2006), esta emergencia de la ciudadanía activa se debe a que en la América Latina contemporánea existe un desencanto con la democracia representativa y los esquemas partidistas, lo cual ha llevado a un fortalecimiento de las sociedades frente al Estado. Este autor presenta a un ciudadano más informado y crítico de las actuaciones del Estado que lo llevan a preocuparse por buscar mecanismos alternos a los tradicionales para hacer valer sus derechos.

Al respecto, Peruzzotti y Smulovitz (2006) señalan que el aumento de la visibilidad de las organizaciones civiles en los asuntos públicos responde no a una falla en el funcionamiento de los mecanismos de representación, sino a los límites materiales de éstos al enfrentarse a las demandas de la sociedad y por ende, a la diversidad y complejidad que ésta supone. Es decir, en el proceso de establecer política pública, “las decisiones políticas implican la opción por una ‘solución’ [negociada, impuesta o condensada, no importa] entre intereses y posiciones en conflicto. Y como cualquier otro, este mecanismo de decisión supone la reducción y simplificación de opciones” (p. 24). Según estos autores, aunque en el proceso de implementación de política pública se tomen todas las medidas necesarias para que su aplicación sea lo

más democrática posible, es la diversidad social lo que dificulta que las decisiones tomadas puedan satisfacer las demandas de la totalidad de la comunidad. Sin embargo, Mayntz (citado en Jiménez & Ramírez Chaparro, 2007) sostiene que, con respecto a la aplicación de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible y la interacción entre ellos produce un consenso que facilita la aplicación de una política, que en el momento encuentre más aceptación que resistencia.

Tomando como base los planteamientos de Cardoso (2006) y Peruzzoti y Smulovitz (2006) acerca de la emergencia de las sociedades organizadas, cabe anotar que aunque ambos son legítimos y que cada uno presenta un punto de vista diferente de las relaciones entre Estado y sociedad, lo cierto es que, aunque existan limitaciones a la hora de establecer opciones que convengan al bienestar común, y aunque existan comunidades organizadas que participan activamente en la búsqueda de mejores condiciones sociales y para fomentar el desarrollo en sus múltiples connotaciones, no es conveniente que las gestiones se hagan individualmente. Al respecto, Neira (2006) hace un señalamiento que resulta pertinente para entender la importancia de la cooperación entre Estado y sociedad cuando afirma que:

84

Independientemente de qué antecede a cuál, tanto el Estado como la sociedad civil se construyen mutuamente. La clave de su respectiva fortaleza está en que cada uno sea autónomo con relación al otro: el Estado para ejercer sus funciones sin presiones de grupos de interés y la sociedad civil para que pueda actuar sin intromisión de institucionales estatales (p. 106).

Por otro lado, se hace necesario para alcanzar resultados más acertados, que los gobiernos sean copartícipes de las iniciativas comunitarias y que trabajen de la mano de la ciudadanía manteniendo coherencia en el establecimiento de sus políticas, dejando de lado qué partido ostenta el poder en un determinado momento. La continuidad programática en la implementación de políticas públicas, será la que permitirá alcanzar los objetivos propuestos en un plazo menor. Al respecto, Boeninger (1994) señala que:

Para que haya un proceso de desarrollo sostenido se requiere estabilidad y continuidad de políticas económicas en sus rasgos básicos [es decir,

ausencia o reducción de la incertidumbre].(...) la estabilidad exige también continuidad de las políticas y estrategias, lo que significa aceptar el principio de gradualidad del cambio político, económico y social (pp. 28, 29).

Tal y como lo afirma el autor, la clave para lograr el desarrollo de una nación está en la coherencia en los programas de gobierno trascendiendo los períodos eleccionarios. Retomando el ejemplo de la comunidad de Cantera, se puede decir que sus dinámicas sociales se desarrollan en circunstancias especiales debido a que Puerto Rico posee una condición política que podría llamarse única [los intereses de cada color partidista se encaminan a la consecución de un determinado estatus para la isla: **a)** ya sea convertirlo en el estado número 51 de los Estados Unidos; **b)** lograr la independencia, o bien; **c)** mantener su carácter de Estado Libre Asociado] debido a que cada término de un periodo de gobierno – si éste conlleva cambio de partido – significa diferentes metas y objetivos, lo que obliga a empezar desde cero la instauración de las políticas. Frente a esta problemática, la Comunidad de Cantera ha sobrellevado los embates de los cambios de gobierno al enfocar sus esfuerzos como comunidad organizada en la satisfacción de sus necesidades y al mantener grados de cohesión en las actividades orientadas a la defensa de sus intereses por encima de cualquier color o partido político.

85

Siguiendo estos planteamientos y con el fin de conocer más a fondo lo que implica el término participación ciudadana, a continuación se mencionan algunos rasgos que sirven como evidencia en la historia reciente de los procesos de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En primer lugar hay que mencionar que, si bien la participación de la sociedad empieza a identificarse aproximadamente desde el siglo XIX y se daba mediante formas de acción determinadas que se constituían en pequeños círculos de los sectores sociales más oprimidos, fue en la década de 1940 que comenzó a ser impulsada por organismos internacionales y por expertos en el tema con el fin de que, mediante diversas formas de acción colectiva, se llevaran a cabo trabajos orientados a mejorar la calidad de vida y a cerrar la brecha de la desigualdad socio-económica. Esta labor continuó después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el interés de los países capitalistas y agencias norteamericanas se tornó

hacia a los países llamados del *Tercer Mundo*, caracterizados por las condiciones de pobreza extrema y entes autoritarios que constituían un obstáculo para su desarrollo.

Seguidamente, fue mediante el fortalecimiento e impulso de la intervención de la ciudadanía en aspectos como educación, salud, lo socioeconómico y lo cultural como se empezaron a sentar las bases para fomentar el desarrollo de una región. Durante las décadas de 1970 y 1980, con la llamada crisis del Estado de Bienestar, las movilizaciones comenzaron a enfocarse en temas más puntuales tales como orientación religiosa, sexual, raza, entre otros, como mecanismos para buscar nuevas formas de participación y cuestionar el orden social establecido [el modelo capitalista, por ejemplo] (Olvera, 1999).

Finalmente, desde la década de 1990 hasta la actualidad, las comunidades continúan organizándose para trabajar, en algunos casos, de la mano de los entes gubernamentales por causas comunes. La administración pública de esta última década se ha repensado y enfocado en modelos de gestión más inclusivos, como el de la *Gobernanza Democrática*, donde la participación de la sociedad civil supone el reconocimiento de los derechos del ciudadano a tener una voz activa dentro de los procesos económicos, políticos, sociales, entre otros.

86

De este modo se hace una transición del esquema de la democracia representativa, donde el ciudadano está informado del acontecer de su nación, al de una democracia participativa, donde el sujeto tiene voz y voto en las decisiones y donde se reconoce la importancia del papel de la sociedad civil en materia de construcción social, toma de decisiones y convivencia. Al mismo tiempo implica compromisos por parte de los grupos de ciudadanos organizados para con su comunidad, expresados en el fomento de actuaciones que promuevan la eficiencia y transparencia en la gestión pública, siendo esta última un elemento clave en la lucha contra la corrupción, puesto que de las acciones que se ejecuten conjuntamente dependerán los resultados respecto al fortalecimiento de la *Gobernanza Democrática*. Es por ello que permitir a las comunidades velar por la solución a los problemas que les afectan, constituye un paso adelante en el camino hacia el desarrollo de una nación.

## **2. CAPITAL SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES: MOTORES DEL DESARROLLO EQUITATIVO DE UNA COMUNIDAD.**

Teniendo en cuenta la importancia de la ciudadanía en los procesos orientados al desarrollo de una sociedad, se hace necesario traer a colación el tema del *Capital Social*; puesto que conocer las implicaciones de este concepto constituye un trasfondo esencial para tratar de entender las dinámicas que se dan al interior de una comunidad o una organización civil.

Aunque el término ha sido utilizado para trabajar en áreas que van desde la economía hasta la antropología, en este escrito se toma como referente la alusión que en la década de los ochenta hiciera el sociólogo James Coleman para referirse a la capacidad de las personas para trabajar en grupo (Fukuyama, 2003). El autor hace una definición amplia que abarca las formas de cooperación existentes en un grupo de individuos, las cuales van orientadas a la consecución de objetivos comunes. A tenor con estos planteamientos, Durston (2000) cita a Robert Putnam para definir el *Capital Social* como los “aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo” (p. 8-9).

87

Siguiendo con lo propuesto por los autores, cabe anotar, en primer lugar, que lo que se conoce como *Capital Social* está ligado al trabajo en conjunto de los individuos de un grupo para lograr una meta específica, es decir, el *Capital Social* al interior de una comunidad se construye a base de relaciones de confianza, identidad, afinidad con algún ideal, el logro de metas en común, entre otros factores que facilitan el apoderamiento por parte de ésta a la hora de trabajar por la igualdad de oportunidades y la satisfacción de sus necesidades. Y en segundo lugar, en el campo de la política pública, además de las relaciones de cooperación y confianza al interior de la comunidad, se hace necesario que ésta se organice para, mediante interacciones y negociaciones con las instituciones, tratar de “reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables” (Durston, 2000, p.7). En otras palabras, una comunidad que cuente con una representación formal que participe activamente y exprese sus

expectativas ante la institucionalidad, contribuye a una mejor prestación de servicios públicos por parte del Estado, acerca a los gobiernos a la gente y puede hacer más viable la canalización de propuestas orientadas al desarrollo. Así lo señala Durston (2000) al citar James Coleman cuando afirma que “como otras formas de capital, el capital social es productivo, posibilitando el logro de ciertos fines que no serían alcanzables en su ausencia” (p. 8).

Puede decirse entonces, que el *Capital Social* guarda relación con valores como la ética, el sentido de pertenencia y las relaciones de confianza que se construyen entre los miembros de un grupo que busca el reconocimiento de sus derechos. De esta cohesión surgen mecanismos de participación que contribuyen a establecer o fortalecer las relaciones existentes entre los actores y redes sociales y el Estado, abriendo así posibilidades de establecer un sistema transparente y eficiente de gestión pública en todos los niveles de gobierno. De este modo, las iniciativas para la consecución de objetivos orientados a la lucha contra la exclusión social y a la reducción de tensiones entre grupos sociales y el Estado se fortalecen mediante el diseño de políticas sociales de desarrollo, en cuyo proceso cuentan con la participación de quienes protagonizan la problemática día a día.

88

Por otra parte, ligado al *Capital Social* se halla otro elemento fundamental para el desarrollo: el reconocimiento a los derechos sociales de las personas. Además de los derechos humanos fundamentales consagrados en la Declaración Universal de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se encuentran los derechos de segunda generación o también conocidos como los derechos sociales, económicos y culturales. Estos derechos – no menos importantes que los primeros – se establecen con el objetivo de “garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura, de tal forma que se asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos” (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, [s.d], p. 6).

Se trata de políticas sociales orientadas al bienestar de la ciudadanía y que van más allá de las establecidas por el mercado. Estas políticas se basan en principios de redistribución del empleo y de las riquezas, del trabajo sin hacer distinción por etnia o género, y de igualdad de



condiciones y oportunidades de desarrollo socioeconómico para aquellas comunidades que han quedado excluidas del goce de ciertos beneficios debido a los límites impuestos por la misma sociedad. Este planteamiento se ve reforzado por Rozas (2006) cuando señala que:

(...) las decisiones que se tomen respecto a las políticas sociales no deben estar al margen de las decisiones fundamentales del desarrollo económico, en las que ineludiblemente está como tema central la desigualdad fenomenal entre pobres y ricos. En esta dirección, el desafío está justamente en la necesidad de pensar la política social incorporada en las decisiones de carácter económico, como así también en la resignificación de sus fines respecto de considerarlas como la vía de desarrollo de los derechos sociales y la ciudadanía social (p. 25).

Los derechos sociales buscan que todas las personas, sin distinción alguna, tengan las mismas oportunidades de desarrollarse. Es entonces cuando hay que hablar de la *Ciudadanía Social*, concepto orientado a la igualdad socioeconómica y a velar por mantener y ejercer los derechos sociales. El concepto es introducido por primera vez por Marshall en 1950, y citado por Añón (2002), al señalar que “el objetivo de la ciudadanía social consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales” (p. 1).

89

La definición general de ciudadanía, consiste en un estatus adquirido, ya sea por nacimiento o por naturalización, que guarda relación con derechos y deberes atribuidos a quien posee este título. Sin embargo, la ciudadanía social es un concepto que se ha acuñado para referirse a los esfuerzos de la comunidad por defender sus derechos sociales – sin olvidar el cumplimiento de sus deberes – y que se traduce en organizaciones civiles, movilizaciones y demás expresiones de la preocupación de la sociedad civil por la consecución de objetivos encaminados al desarrollo y por ende, a garantizar una calidad de vida a la comunidad marginada por las políticas de mercado. Al respecto, la obra de Marshall y Bettomore (1998) se refirió al concepto como “todo el campo que va desde el mínimo bienestar y seguridad económica, hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir una vida digna, de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad”.

Se observa entonces que los conceptos de *Capital Social*, *Derechos Sociales* y *Ciudadanía Social* van orientados hacia un mismo fin: la

igualdad de condiciones y de garantías para todos los miembros de una sociedad. El compromiso con el mejoramiento de la calidad de vida de los miembros de una comunidad se ve reflejado en las interacciones que entre ella, el Estado y demás actores sociales se dan y en la participación activa en proyectos donde se identifican las principales necesidades de sus habitantes y se realizan convenios de apoyo mutuo entre los diversos sectores de la sociedad. De este modo se contempla una de las bases del proyecto de Gobernanza Democrática, que consiste en las relaciones intersectoriales orientadas a la realización de actividades conjuntas orientadas a enfrentar los desafíos que cada día presenta la sociedad.

Al respecto, Pascual i Esteve (2005) definen el término Gobernanza Democrática como “un nuevo arte de gobernar que tiene por finalidad gestionar las interdependencias entre los actores económicos y sociales para conseguir objetivos de calidad de vida” (p. 280). Este modelo supone participación y consenso, por lo tanto, para lograr mejores índices de desarrollo social y mejores relaciones intersectoriales, es preciso que los nuevos gobernantes se enfoquen en modelos administrativos más inclusivos que les permitan acercarse y dar cabida a los ciudadanos en los procesos públicos para que, mediante el trabajo en equipo, se logren soluciones más acertadas a los conflictos sociales que a la vez van a contribuir al desarrollo de una nación.

90

El modelo de la Gobernanza es uno participativo donde se le da cabida a la diversidad y complejidad de los actores sociales, donde gobierno y sociedad civil [llámese sector privado, comunidades organizadas, entre otros], interactúan orientados a una meta compartida que es el bienestar común. Este bienestar puede traducirse en actividades concertadas por organizaciones civiles y el sector privado con el objetivo de fomentar el desarrollo humano sostenible mediante la inclusión de la comunidad para así permitirle al ciudadano participar activamente en acciones en pro de su entorno y de la sociedad en general (UNDP, 1997).

Otro aspecto clave para garantizar la participación ciudadana en la búsqueda de la Gobernanza es la descentralización. Mediante el traspaso de responsabilidades, ya sean administrativas u operacionales a los gobiernos regionales, locales o a organizaciones civiles se puede ejercer

el servicio público mediante entidades más cercanas a la comunidad, con la ventaja de obtener de ella un conocimiento más certero acerca de sus expectativas. La descentralización de poderes o recursos es una vía para que los gobiernos centrales puedan delegar en la ciudadanía organizadas responsabilidades, en este caso, orientadas a promover el desarrollo sostenible desde las comunidades, desde lo local. Al permitir que las comunidades puedan velar por la solución a los problemas que les afectan, se estará dando un paso en el camino hacia la buena Gobernanza.

### Referencias

- Añón, M. J. (2002). Ciudadanía social: la lucha por los derechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, No. 6-2002. Consultado el 10 de septiembre de 2009, en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=306394>.
- Basurto, Carlos Arteaga (2003). La participación ciudadana: un breve acercamiento. En Carapia, Julia del Carmen Chávez. *Participación social: retos y perspectivas* (Serie Organización y Participación Social, número uno), (pp.69-78). México, DF: Plaza y Valdés.
- Boeninger, Edgardo (1994, mayo). Reforma y modernización del Estado en América Latina. *Seminario CEPAL- ILDES*.
- Cardoso, Fernando Henrique (2006). *A arte política: a história que vivi* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, 25 y 26 de junio de 2009. Lisboa, Portugal. Consultado el 4 de noviembre de 2009, en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, México [s.d]. *Manual de Organización*. Consultado el 4 de noviembre de 2009, en

<http://www.cedhqro.org/index.php?modulo=manualOrg>

Durston, J. (2000, julio). *¿Qué es el capital social comunitario?* (CEPAL, Serie Políticas Sociales). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consultado el 4 de septiembre de 2009, en [http://www.redagora.org.ar/paginas/proyectos/Banco%20Documental%202.0/bibliografia\\_gral/Políticas%20soc%2038.pdf](http://www.redagora.org.ar/paginas/proyectos/Banco%20Documental%202.0/bibliografia_gral/Políticas%20soc%2038.pdf).

Fukuyama, F. (2003). *Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* [e-book]. Libros de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Gamio, G. (2009, 19 de enero). *Agencia política: sentido de justicia y concepciones de ciudadanía* [Blog]. Consultado el 3 de mayo de 2009, en <http://gonzalogamio.blogspot.com/2009/01/agencia-politica-sentido-de-justicia-y.html>.

Jiménez, William Guillermo & Ramírez Chaparro, César Alejandro (2007). Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá, DC - El caso de la política de empleo. *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(001), 113-127. Consultado el 3 de mayo de 2009, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/380/38060108/38060108.html>

Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, ES: Alianza Editorial.

Neira, M. Archila (2006). Paradojas en la construcción de la democracia colombiana. *Seminario Internacional Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política*, 26 y 27 de mayo. Sao Paulo: Instituto de Investigaciones Sociales.

Olvera, Alberto J. (1999). Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil En Olvera, A.J. (Org.). *La sociedad civil*. De la teoría a la realidad (pp. 27-53). México, DF: El Colegio de México.

Pascual i Esteve, Josep Maria. (2005). El fortalecimiento de la gobernanza local como factor clave para la reducción de la pobreza. In Prats i Catalá, Joan & Beltrán, José María Vidal (Coords.). *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno* (pp.275-284). Madrid, ES:

Editorial Constitución y Leyes; COLEX.

- Peruzzotti, Enrique & Smulovitz, Catalina (Ed.) (2006). Enforcing the rule of law - Social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh PA/EEUU: University of Pittsburgh Press.
- Rousseau, J. (1992). *El contrato social* [Versão original 1762]. Madrid, ES: Editorial EDAF.
- Rozas, M. (2006). Democratización, responsabilidad social y derechos sociales. En Burgos, N. (Coord.). *Acerca de la democracia y los derechos sociales: política social y trabajo social*. Buenos Aires, AR: Espacio Editorial.
- Shklar, J. (1997). Justicia y ciudadanía. En Afichard, J. & De Foucauld, J. *Pluralismo y equidad: la justicia social en las democracias* (pp. 77-91). Buenos Aires, AR: Nueva Visión.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Reconceptualising Governance Management Development and Governance Division. Bureau for Policy and Programme Support*. New York: UNDP.

## GOBERNANZA AUTÓNOMA: DOS CASOS PARADIGMÁTICOS EN LOS ESTADOS MEXICANOS DE GUERRERO Y CHIAPAS

Saúl Velasco Cruz\*

### RESUMEN

*¿Puede la sociedad, a través de sus organizaciones, ejercer gobernanza en forma autónoma? Si uno se atiene a las definiciones conocidas, pareciera que no; la gobernanza para ser tal necesariamente implica la acción conjunta entre el gobierno y la sociedad. En todo caso, se acepta que ésta puede proponer y llevar adelante el desarrollo de proyectos, puede involucrarse en cualquiera de las etapas por las que pasa el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, pero no que pueda ejercer por sí misma la gobernanza. No obstante esta percepción, bajo ciertas condiciones, parecería que la sociedad sí puede poner en práctica formas de gobernanza independientes del gobierno constitucional. Esto es lo que voy a tratar de ejemplificar en este escrito utilizando la descripción de dos proyectos en México: 1) el de la creación y funcionamiento de la Universidad de los Pueblos del Sur en el estado de Guerrero y 2) el de la propuesta de la educación autónoma zapatista que surgió y se desarrolla actualmente en el estado de Chiapas.*

94

**Palabras clave:** *Gobernanza. Políticas públicas. Sociedad civil. Autonomía indígena. Gobernanza autónoma.*

## GOVERNANÇA AUTÔNOMA: DOIS CASOS PARADIGMÁTICOS NOS ESTADOS MEXICANOS DE GUERRERO E CHIAPAS

### RESUMO

*Pode a sociedade, através de suas organizações, exercer governança de forma autônoma? Se uma pessoa se atém às definições conhecidas, pareceria que não: a governança, para ser tal, necessariamente, implica ação conjunta entre governo e sociedade. Em todo caso, aceita-se que*

---

\* Doctor en Sociología; Profesor investigador de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco, México, Distrito Federal y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

*essa pode propor e levar adiante o desenvolvimento de projetos, pode envolver-se em qualquer das etapas pelas quais passa o ciclo das políticas públicas, desde o desenho até a avaliação, mas não que pode exercer, por si mesma, a governança. Não obstante essa percepção, sob certas condições, pareceria que a sociedade, sim, pode pôr em prática formas de governança independentes do governo constitucional. É isso que vou tratar de explicar neste texto utilizando a descrição de dois projetos no México: 1) o da criação e funcionamento da Universidade dos Povos do Sul do estado de Guerrero e 2) o da proposta de educação autônoma zapatista que surgiu e se desenvolve atualmente no estado de Chiapas.*

**Palavras-chave:** Governança. Políticas públicas. Sociedade civil. Autonomia indígena. Governança autônoma.

## **AUTONOMIC GOVERNMENT: TWO PARADIGMATIC CASES IN MEXICAN STATES OF GUERRERO AND CHIAPAS**

### **ABSTRACT**

*Can the society, by its organisations, hold autonomically the government? If someone sticks to the known definitions, it would seem not possible; the governance, in this case, requires necessarily a connected action between the government and the society. However it is admitted that society can propose and go ahead the development of projects, it can involve itself in any of the stages of the cycle of public politics since the design to the evaluation; but society could never exercise alone the governance. Notwithstanding, this perception, under certain circumstances, would seem that society could put into practice some forms of governance independently of the constitutional government. It is exactly what I am going to explain utilizing the description of two projects in Mexico: 1) the act of creating and the functioning of the University of the Peoples of South of the state of Guerrero; 2) the proposal of autonomic Zapatist education that appeared and is actually developed in the state of Chiapas.*

95

**Keywords:** Governance. Public Politics. Society. Native Autonomy. Autonomic Government.

## 1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la construcción de la gobernanza en México es algo muy actual. Las posiciones se decantan, algunas para ensalzar la propuesta desde lo que sería la recuperación de la capacidad directiva del gobierno, otras para defender lo que a su juicio es la propuesta no tecnócrata de la temática en cuestión, y para defender lo que en su opinión es el derrotero para conseguir el empoderamiento real y efectivo de la sociedad. No obstante, al margen de estas discusiones, algunas organizaciones están ejerciendo una especie de gobernanza sin la presencia del gobierno constitucional pero con el respaldo de fórmulas de gobiernos paralelos sin reconocimiento oficial y con alto nivel de autonomía. Este es el caso de dos situaciones mexicanas muy específicas de las cuales ilustra el presente ensayo; la primera sucede en el estado de Guerrero bajo el proyecto de la Universidad de los Pueblos del Sur y, la otra, en Chiapas con la propuesta de la educación autónoma zapatista.

### 1.1 La definición de la gobernanza

96

Antes de comenzar con la exposición de los detalles de los dos casos que animan al presente ensayo, una necesidad que se impone de manera imperativa es señalar que partimos de reconocer que se pueden identificar dos entradas para definir al concepto de gobernanza; una que pone en el centro de interés principalmente al gobierno y, la otra, para la cual el punto de referencia es la sociedad misma. A la primera se le denomina comúnmente la posición *desde arriba* y a la segunda la posición *desde abajo*.

### 1.2 La definición desde el gobierno

Desde la posición desde arriba, en la que se ubican las caracterizaciones que hacen organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,1997)<sup>1</sup>, la Comisión Económica

---

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), por ejemplo, define a la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Tres son las instancias clave en el proceso: “el estado [las instituciones políticas y gubernamentales], las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”... “El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno” (PNUD, 1997, “Reconceptualising Governance”, pp. 9-10, citado en Aguilar Villanueva, 2010, p.31).



para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la de varios especialistas interesados en la temática que se centran principalmente en el Estado y en sus instituciones, a la gobernanza se le suele definir como una nueva propuesta de dirección que debería asumir el gobierno en virtud de que la participación creciente de la sociedad – a través de sus diferentes organizaciones civiles, públicas y privadas – en “la elaboración y ejecución de políticas públicas”, le está demostrando que su desempeño tradicional, de arriba-abajo, se ha hecho obsoleto (Aguilar Villanueva , 2010, p. 13).

Entonces, en la medida en que “la acción directiva de las autoridades” pudiera perder eficacia y dejar de ser “el centro de dirección de la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2010, p.13), la gobernanza vendría a presentarse como una alternativa que sugiere, que recomienda y legitima la posibilidad de “acción conjunta o asociada entre: el sector social, público y privado y el gobierno mismo, en clave de co-regulación, co-producción, co-dirección, colaboración y corresponsabilidad en materia de políticas públicas” (Aguilar Villanueva, 2010, pp. 28-32). De esta suerte, la gobernanza se presentaría así como el recurso clave para que el gobierno pudiera sustituir sus formas jerárquicas de proceder, permitiendo que las organizaciones sociales participen en el diseño de las políticas públicas, en su implementación, en la administración de los recursos y en la vigilancia de su ejercicio, y también para que se hagan corresponsables de la toma de decisiones; un aspecto por cierto muy importante porque le quita a las autoridades la responsabilidad absoluta de los resultados que esas políticas alcancen [sobre todo cuando éstas no son tan exitosas].

97

De este modo, se podría decir brevemente que la gobernanza vendría a ser:

un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000, p. 47);

o bien, si se prefiere, desde un ángulo más técnico, la gobernanza vendría a ser simplemente “la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva” (CEPAL , 2007, p. 135).

### 1.3 La definición desde la sociedad

En contraste con la definición anterior, hay autores que sugieren que habría que partir de lo que motiva, de lo que origina y de lo que finalmente justifica a la gobernanza. Es así que esta postura propone poner atención en la participación social, porque ésta representa *la energía* mediante la cual la sociedad le demuestra a la autoridad que sus procedimientos jerárquicos no funcionan más en materia de políticas públicas. Así que en la medida en que la participación social interviene en las políticas públicas, las organizaciones civiles públicas y privadas comienzan a incidir en áreas que eran de competencia exclusiva del gobierno, haciendo que la sociedad deje de ser mera receptora de esas políticas. De este modo, la gobernanza – que para la autoridad gubernamental plantea adoptar el modelo de coordinación, codirección, de él mismo con la sociedad, en materia de políticas públicas –, para la sociedad va a implicar básicamente un proceso de conquista de un espacio en donde puede intervenir a la par que el mismo gobierno. Y aquí entonces parece radicar la clave para entender por qué, aún cuando parece existir una coincidencia en el hecho de que, tanto desde arriba como desde abajo, la gobernanza significa básicamente el proceso de coordinación, codirección, entre sociedad y gobierno, para la sociedad ésta puede significar algo más. Para la sociedad, la gobernanza puede representar una conquista, un espacio ganado al gobierno, un paso más en el proceso de democratización, la posibilidad de elevar propuestas sociales y convertirlas en alternativas de política pública e impulsar su implementación, en coordinación con el gobierno constitucional o, a veces, al margen de él o a pesar de él, como ocurre, por ejemplo, en los dos casos que ilustran este documento.

98

## 2. GOBERNANZA EN ÁREAS CON AUTOGOBIERNO

urante los mejores momentos de emergencia de la sociedad civil en México y aún en nuestros días, una constante en el ánimo de las organizaciones sociales es, y ha sido, incidir en el gobierno, reorientar sus acciones, oponerse, o resistir a ellas cuando son lesivas a los derechos humanos o están mal diseñadas y, llegado el caso, alcanzar la posibilidad de participar con reconocimiento, y el respeto de éste,

en el desarrollo de las políticas públicas. Contrario a la visión simplista que valora su participación tan sólo como una posición alternativa que busca hacer lo que el gobierno no hace, o bien hacer bien lo que éste no hace en forma adecuada, se podría decir que muchas de ellas están interesadas en lograr verdaderos cambios sociales. Pero la resistencia del gobierno, los obstáculos que van apareciendo en el desarrollo de su labor, también las expone a reorientar sus acciones, sobre todo por el apremio de las causas sociales que persiguen. Es así que muchas de ellas se ven encaminadas a seguir planes diferentes que en lugar de coincidir con la agenda gubernamental resultan paralelas y hasta diferentes, con lo cual pueden engendrarse posiciones de resistencia y oposición directa a los planteamientos gubernamentales que las mueven a construir vías alternas e incluso no previstas por las autoridades.

Pero como los casos lo demuestran, las justificaciones de estos distanciamientos no son tan simples, pues se construyen sobre la base de análisis que los propios actores sociales desarrollan en una dimensión que enlaza propiamente los aspectos locales de sus preocupaciones con los contextos globales que circundan y que condicionan o explican las incapacidades o limitaciones de los propios gobiernos a los cuales se enfrentan y a los cuales resisten. En cierto sentido podemos decir que tienen la capacidad de enlazar en su diagnóstico las dimensiones locales y globales de los fenómenos sociales que circundan sus contextos y los aspectos que mueven su acción. De modo que sin tanto problema le dan sentido a lo que el sociólogo Ronald Robertson denominó alguna vez como la *glocalización* del mundo, para advertir la facultad que ciertos fenómenos sociales tienen de establecer conexiones estrechas entre lo local y lo global que hay en una situación que puede ser [y parecer, sobre todo] bastante particular.

99

Para actores sociales como éstos, como lo expresaron en un estudio Quintero y Rodríguez (2008, p. 40),

las pautas que establece la globalización genera un fuerte impacto en las realidades locales en donde a la par de exigencias de mayor competitividad y desarrollo individual, se integran redes humanas de solidaridad para enfrentar las consecuencias de los procesos de cambio que en lugar de igualar oportunidades sólo expanden la pobreza... Los protagonistas de estos procesos son [principalmente algunas] organizaciones sociales,

cuya aparición “se vincula con una lucha contra el abuso y la opresión” que sufre la sociedad<sup>2</sup>. Organizaciones como éstas [que nuestras autoras describen] son precisamente las que han dado origen a algunas fórmulas de gobernanza autónoma. Es decir, fórmulas de gobernanza construidas desde la sociedad misma, desde abajo, sin la participación del gobierno constitucional pero con el respaldo de autoridades locales, independientes [que no gozan del reconocimiento constitucional pero que tienen un alto grado de legitimidad] con la cuales aquellas organizaciones se coordinan para desarrollar propuestas que buscan atender problemas y necesidades apremiantes de la población que las respalda, como ocurre en los dos casos que en este ensayo se exponen.

### 3. GUERRERO

En el estado de Guerrero, que se ubica en el sureste mexicano y en donde ha tenido lugar a lo largo de la historia vigorosas formas de manifestación social de resistencia y oposición gubernamental, organizaciones sociales, sobre todo de corte indígena o interesadas en los asuntos indígenas, “emprendieron un movimiento en busca” de impulsar “nuevos esquemas de desarrollo sustentados en (...) derechos ambientales, culturales y colectivos, partiendo de una participación comunitaria” y con proyectos de desarrollo (igualmente) comunitario(s). Para alcanzar este objetivo, y ante la insensibilidad gubernamental, se manifestaron siempre dispuestas “a enfrentar a la autoridad y construir nuevos procesos de entendimiento profundo en una lucha a veces pausada, pero siempre constante y decidida (...)” (Quintero & Rodríguez, 2008 ,p. 42).

Así, según lo exponen estos actores, estas organizaciones han bregado en derroteros que persiguen alcanzar mejores condiciones para el

---

2. Para las autoras que aquí se cita, “lo valioso de este proceso es que quienes participan en estos movimientos no operan ni desarrollan su lucha de manera independiente; por el contrario, entrecruzan y conjugan su acción social tanto al interior como al exterior de la región. Además, presentan un común denominador: sus acciones se fundamentan en la propuesta a favor de los derechos humanos, ante la cual resulta necesario asumirse como sujetos de derecho, capaces de participar en acciones concretas que les lleven a impulsar un desarrollo regional más justo en esta entidad” (Quintero & Rodríguez, 2008, p.41).

respeto a los derechos humanos, pero también para oponerse y resistir a proyectos gubernamentales de carácter federal que intentan, como fue el caso del proyecto de construcción de la presa en San Juan Tetelcingo en el Alto Balsas, inundar territorios ancestrales de gran valor para los pueblos originarios. En este caso, la sociedad y sus organizaciones se opusieron al proyecto y, con el apoyo solidario de organismos sociales nacionales e internacionales, lograron que el gobierno federal suspendiera en octubre de 1992 la construcción de la misma. Pero la lección obtenida de esos distintos momentos fue que la autoridad no estaba dispuesta a considerar sus propuestas más que con la presión social y mucho menos a abrir espacios para darles reconocimiento y oportunidad de participar en las acciones de gobierno. Entonces la sociedad y sus organizaciones comenzaron a modular otras formas de acción en las cuales, o bajo las cuales, comenzaron a lanzar propuestas más independientes, y quizás menos orientadas a buscar la posibilidad de tener a corto plazo reconocimiento gubernamental. Fue así que surgió por ejemplo el proyecto de la policía comunitaria que desarrolló la coordinadora regional de autoridades comunitarias inicialmente en cuatro municipios de las regiones vecinas de 'la costa chica' y 'montaña' en este mismo estado<sup>3</sup>. Para algunos analistas, este proyecto de política pública tuvo y tiene como propósito llevar adelante el desarrollo de la autonomía indígena, con o sin el consentimiento del gobierno. La policía comunitaria funciona con el éxito esperado por los ciudadanos que la respaldan y sostienen desde hace más de 15 años, periodo en el cual se redujo la incidencia del delito en cifras que los mismos promotores

---

3. En 1997, la Policía Comunitaria "establece las obligaciones y atribuciones de cada uno de los que participan en la organización, para lo cual crea una estructura jerárquica según la cual la Asamblea General de los Pueblos es la encargada de analizar la problemática de la organización, sus avances y acciones; el Comité de Autoridades Indígenas (CAIN) tiene a su cargo la impartición de justicia; y el Comité Ejecutivo se compone de comandantes y policías que se coordinan con el Comité de Autoridades y el CAIN para planear acciones y resolver los problemas que se presenten. Cada uno de los comandantes rinde cuentas a la Asamblea Comunitaria sobre el trabajo realizado en su comunidad a fin de valorar las tareas de los policías comisionados. Esta posibilidad de discutir, compartir trabajo y evaluar resultados ha permitido que, al menos hasta abril de 2008, el sistema de impartición de justicia estuviera presente en 72 localidades de 10 municipios de Guerrero con 700 policías comunitarios y con una Coordinadora de Mujeres Indígenas Tlapanecas y Mixtecas de la Región de Costa Chica-Montaña para atender, investigar y opinar en torno a la prevención, "reeducación" y justicia de las mujeres" (Quintero & Rodríguez, 2008, p. 46).

y vecinos estiman aproximadamente en un 95%, en un área territorial en dónde la delincuencia y la impunidad había alcanzado niveles verdaderamente alarmantes sin que la policía oficial y, en general, el sistema de seguridad jurisdiccional pudiera contrarrestarlo (Martínez, 2001; Velasco Cruz, 2008).

Con el desarrollo de este proyecto – expuesto con detalle en la Agenda Estatal de Desarrollo y la Autonomía de los Pueblos Indígenas en el 2005, en la que demostraron los avances de su trabajo comunitario, bastante independiente y alejado de las (in)acciones oficiales –, estos actores han puesto en claro, que

están dispuestos a asumir las pautas que determinen su presente y futuro, confrontando las políticas indigenistas que han sido rebasadas no sólo por las demandas de los pueblos indígenas y las limitaciones presupuestarias para atenderlas, sino también por la incompetencia para desarrollar programas que respondan a las necesidades contemporáneas de los pueblos indígenas en el marco de la globalización y el neoliberalismo (Quintero & Rodríguez, 2008, p. 43).

102

Ahora bien, para que lo dicho aquí no sea parcial, hay que señalar que las organizaciones sociales que representan a los pueblos originarios en Guerrero también reclaman subsidios y apoyos para los proyectos productivos de las comunidades. Pero no es menos cierto también que aún así, éstas rechazan la injerencia gubernamental, no necesariamente porque detesten a la autoridad sino porque el gobierno les ha dado muestras reiteradas de tener actitudes avasalladoras, cuando lo que esperarían de él es precisamente lo contrario, respeto y disponibilidad para lograr formas coordinadas de acción que no las subordine. Como eso no lo han podido tener, su plan es que sean las propias comunidades quienes determinen por sí mismas [los asuntos de interés y la prioridad de éstos en] sus planes de acción. Así, por ejemplo, mientras algunas organizaciones y autoridades están interesadas en general por el aprovechamiento y el destino de la riqueza biótica que [los pueblos originarios] han salvaguardado desde hace muchos años, otras pugnan porque se respete su decisión de llevar a cabo procesos para el aprovechamiento racional de los recursos; y no faltan las que se oponen a lo que consideran la mercantilización de la biodiversidad y quieren

hacer valer el derecho a participar de una parte de las regalías de los procesos de etnobioprotección, como la comunidad de Carrizalillo. Un caso adicional en esta lista, es el de las radios comunitarias que en forma independiente han surgido en la entidad. La estación radial *la palabra del agua* que transmite, difundiendo las lenguas, costumbres y perspectivas de desarrollo indígena desde diciembre de 2004 en la región de la Costa Chica de ese mismo estado, sin autorización y obviamente sin el apoyo del gobierno, es un ejemplo emblemático.

Por medio de estos proyectos, los pueblos indígenas de Guerrero, paradójicamente en condiciones de alta marginalidad [lo cual haría pensar a cualquiera que no están en condiciones de atender asuntos de este orden, porque se piensa que a estos pueblos lo que más les urge es resolver asuntos elementales de la sobrevivencia para estar en condiciones de tener autonomía para tomar decisiones libres], “han emprendido una lucha abierta y decidida por hacer valer su autonomía, sobre todo en lo que se refiere a la facultad que les asiste en el diseño de sus estilos particulares de vida” (Quintero & Rodríguez, 2008, p. 43).

#### 4. CHIAPAS

103

En forma muy parecida a las experiencias vividas en el estado de Guerrero, las organizaciones sociales en el estado de Chiapas, un estado situado igualmente en el sureste del territorio mexicano, han seguido una historia de desencuentros con las distintas instituciones gubernamentales. En la región que goza de mayores estudios sobre el tema, que es la misma en donde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se insurreccionó en 1994, diferentes trabajos de investigación señalan que numerosos OCS han surgido allí para darle causa a la energía de una sociedad movilizada.

Surgidas por fuertes iniciativas locales, antes del levantamiento zapatista, algunas organizaciones que encabezaban la lucha de las comunidades chiapanecas del área de referencia fueron atraídas por la política del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para recibir apoyos directos e impulsar proyectos productivos. Pero la propuesta de aquél presidente tenía intereses que buscaban atenuar la libre iniciativa de

las comunidades más que de propiciar la coordinación en las acciones de gobierno. Más aún, como se demostró con el paso del tiempo, el interés estaba puesto en la cooptación de líderes y en la eliminación de la iniciativa de organización libre de la sociedad. En su tiempo, un grupo numeroso de organizaciones que actuaban en el área habían dado origen a la 'Asociación Regional de Interés Colectivo' (ARIC-Unión de Uniones). A esta asociación de organizaciones se dirigió la llamada política de "solidaridad" del ex presidente Salinas. Los beneficios que recibieron estas organizaciones fueron importantes, pero bajo la dirección del programa solidaridad sirvieron internamente para desarraigar a los liderazgos y someterlas bajo intentos renovados de corporativismo y, finalmente, para alentar los conflictos entre comunidades beneficiarias y comunidades que no lo eran. Ciertamente es que estas organizaciones [como las de la ARIC-Unión de Uniones] tuvieron la oportunidad de participar parcialmente en la definición de ciertas políticas públicas, por ejemplo, para promover dentro de sus comunidades el nombramiento de un muchacho alfabetizado para que se convirtiera en profesor comunitario, ante la ausencia de profesores oficiales, para proponer proyectos productivos [de café, de producción ganadera, etcétera], pero a costos muy altos por la subordinación a la agenda política del gobierno y, en general, por la pérdida de autonomía y libertad que se les impondría luego de que sus líderes fueron cooptados.

104

En contrapartida, otras organizaciones y comunidades que no estaban adscritas a la ARIC-Unión de Uniones, o que se consideraron disidentes de ella, ni siquiera tuvieron este tipo de oportunidad. De modo que al no tener ninguna posibilidad de participar en las agendas de políticas públicas, ni en las acciones del gobierno constitucional, muchas de este tipo de organizaciones tuvieron que desarrollar sus propuestas e iniciativas distantes de la agenda gubernamental. Y este distanciamiento tiene una base que se finca no tanto en la simple rebeldía y la disidencia que a veces se les imputa, sobre todo a raíz del levantamiento zapatista, sino en la aspiración que tienen las comunidades y las organizaciones de querer encontrar respeto del gobierno y no el sometimiento y la subordinación que se les exige como condición para recibir los apoyos oficiales. De cualquier manera, lo cierto es que a partir de 1994, muchas de estas organizaciones celosas de su libertad y autonomía, han estado



planteando proyectos y propuestas para atender sus necesidades y problemas en distintos órdenes de la vida interna de las comunidades, y de común acuerdo con ellas las han estado desarrollando – muchas veces nada más con sus propios y escasos recursos, y en otras con los recursos que les brindan organismos civiles nacionales e internacionales simpatizantes de su causa.

## 5. PROYECTOS Y PROPUESTAS INDEPENDIENTES

De unos años a estas fechas, tanto en Guerrero como en Chiapas, muchas organizaciones civiles y sociales participan en el diseño de proyectos y propuestas, buscan financiamiento para llevarlos a cabo, y terminan participando en su instrumentación, así como lo sugiere la literatura especializada cuando hace referencia en particular a las políticas públicas. El único detalle es que todo el ciclo de estos proyectos y propuestas, que podríamos decir que son como ejercicios equivalentes a las políticas públicas porque al igual que estas últimas se dirigen a atender los problemas y las necesidades de la población, – desde su diseño hasta su instrumentación y, a veces, en su evaluación – en la mayoría de los casos se hace al margen del gobierno constitucional, o a pesar de él.

105

De ordinario, en las políticas públicas, se entiende que el gobierno es uno de los actores protagónicos, y en las décadas pasadas, el principal y acaso el único que en todo momento participaba en cada uno de los ciclos por los que discurría y discurre la trayectoria que estas políticas trazan<sup>4</sup>. Pero las cosas han cambiado. En el contexto en el que iniciaron y se fueron desarrollando los estudios sobre el tema de la gobernanza, casi en forma simultánea comenzaron a surgir proyectos y propuestas – que no sólo son bastante semejantes a las políticas públicas sino que tienen

---

4. En términos ilustrativos, citemos acá, una definición de lo que es la política pública. En los entornos especializados, normalmente “se entiende por ello la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Esta concepción denota: **a)** un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; **b)** el privilegio al trabajo de los expertos y de quienes toman decisiones; **c)** la idea de que la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y **d)** la noción de que el programa en cuestión es un producto para consumo de una sociedad (que puede ser) pasiva o condescendiente” (Canto Chac, 2008, p. 14).

propósitos parecidos a éstas – que no incluyen al gobierno constitucional. ¿A qué se debe tal acontecimiento? Las explicaciones las ofrecen de algún modo los mismos estudios sobre la gobernanza, pero quizás se pueda entender mejor a la luz de aquellos otros estudios que describen en forma amplia el despertar de la sociedad civil. Para la mayoría de las teorizaciones especializadas, esos casos confirman lo que veían venir como un riesgo de pérdida de control gubernamental, y a su vez les sirven para demostrar por qué es urgente que los gobiernos adopten la gobernanza para recuperar el liderazgo que están en riesgo de perder, que están perdiendo o que de plano han perdido. Pero para algunos estudios sobre la sociedad civil esto reviste aún cosas más trascendentes, por que exhiben de alguna manera la facultad de la sociedad para atender sus propios asuntos y para cuestionar el papel del gobierno oficial, para evidenciarlo e incluso desafiarlo. Con estos propósitos o no, el caso es que la sociedad y sus organismos llevan a cabo propuestas y proyectos, que son entonces equivalentes a las políticas públicas, sin el gobierno constitucional. Pero como ocurre en Guerrero y en Chiapas, en zonas específicas como las ya señaladas en donde opera la policía comunitaria y en donde tiene influencia el EZLN, los organismos civiles y sociales (OCS) llevan a efecto estos proyectos y propuestas en interlocución, reconocimiento y apoyo de representantes comunitarios que ejercen gobierno en esas regiones. Gobiernos que no tienen reconocimiento oficial pero que tienen ese rango o categoría equivalente en las regiones de referencia. Esto quiere decir que en estas áreas, los OCS participan entonces en el diseño e instrumentación de formas equivalentes de políticas públicas en estrecha colaboración y coordinación con los gobiernos de facto que ahí existen. Y por tanto podríamos decir que se trata de un ejercicio en donde lo que se está poniendo en práctica no es más que el mecanismo de coparticipación que sugieren los estudios sobre la gobernanza. Sólo que ante la dificultad de coordinarse con los gobiernos constitucionales, estos organismos lo hacen con sus equivalentes independientes o autónomos. Las necesidades que atienden así son varias, incluyen asuntos de salud, medio ambiente, proyectos productivos, atención a los derechos humanos, y educativas. Por razones de espacio y por tener interés en el tema educativo, en lo que sigue nos habremos de concentrar brevemente en el caso de dos proyectos públicos de orden educativo en las mismas entidades de referencia: Guerrero y Chiapas.

## 6. PROYECTOS Y PROPUESTAS EDUCATIVAS AUTOGESTIONARIAS EN GUERRERO Y EN CHIAPAS

En los estados de Guerrero y de Chiapas, hoy en día está en curso el desarrollo de dos proyectos públicos independientes – es decir, sin la participación del gobierno constitucional –, en cuyo diseño y proceso de instrumentación participaron y participan organizaciones civiles, representantes comunitarios, profesores, investigadores universitarios de distintas instituciones. En Guerrero se trata de la propuesta que dio origen y está impulsando el establecimiento de la Universidad de los Pueblos del Sur, mejor conocida como UNISUR. Geográficamente esta iniciativa tuvo su origen en el territorio mismo en donde surgió el proyecto de la policía comunitaria (Martínez, 2001; Velasco Cruz, 2008).

Como en el caso de este sistema de policía, la propuesta pública a la que nos estamos refiriendo está avalada por la Asamblea General de los Pueblos de la que depende el Comité de Autoridades Indígenas (CAIN), que es el mismo sistema de autoridades que se han dado las comunidades y que existe y funciona sin el reconocimiento oficial del estado y de las autoridades constitucionales que tienen jurisdicción en la zona. De forma parecida, en Chiapas, la iniciativa que dio origen al sistema de educación autónoma zapatista (EAZ) tiene el aval de las autoridades comunitarias que gobiernan en los municipios autónomos y de los denominados Caracoles – o Juntas de Buen Gobierno – que es un sistema de coordinación de los gobiernos municipales autónomos establecidos dentro del área territorial y jurisdiccional de varios municipios constitucionalmente establecidos con anterioridad en la división geográfica de Chiapas. En Chiapas, desde los primeros años del levantamiento del EZLN, las comunidades y el EZLN establecieron 38 municipios autónomos de los cuales actualmente funcionan 29 y, en 2003, para efectos de coordinación entre autoridades municipales fueron creadas 5 *juntas de buen gobierno* o caracoles que agrupan jurisdiccionalmente por continuidad geográfica a los representantes de un bloque de municipios autónomos. El número de este tipo de municipios que cada junta de buen gobierno agrupa es variable; algunas se componen de 5, otras de 6 como máximo. Las juntas de buen gobierno en Chiapas, como la Asamblea General de los Pueblos

en Guerrero en el caso de la Unisur, son las que ofrecen respaldo a la educación autónoma zapatista. Son estas autoridades de facto con quienes en cada caso los promotores de cada proyecto se coordinan para llevarlos a cabo (Velasco Cruz, 2008).

## 7. LA UNISUR EN GUERRERO

Aunque los gérmenes políticos y sociales que determinan su origen vienen de fechas bastante pretéritas, algunos de los documentos que explican los antecedentes de la Unisur señalan que ésta es la realización de una idea defendida hace relativamente poco tiempo por al menos dos actores políticos del estado de Guerrero; el Consejo Guerrerense 500 años de resistencia india, negra y popular que se fundó en 1991 [actualmente desaparecido], y del movimiento magisterial del estado principalmente impulsado por el sector indígena del gremio desde la década de 1980 (Flores Félix & Méndez, 2008, pag. 207). Pero la idea como tal se fue decantando como resultado de una serie de reuniones, foros, encuentros y congresos celebrados a lo largo de la década de 1990, hasta que, a finales de la misma, en 1999 fue lanzada como propuesta en el primer “Encuentro de Educación Intercultural celebrado en la ciudad de Chilapa de Álvarez, Guerrero” bajo el esquema de creación de una universidad indígena orientada a ofrecer sus servicios a cinco pueblos principalmente; cuatro de ellos indígenas y el quinto compuesto por los así denominados afroamericanos<sup>5</sup>. A partir de entonces fueron surgiendo los primeros bocetos de su diseño general. De ahí resultarían las dos propuestas iniciales que se tuvieron en 2003 y de las cuales se logra extraer el proyecto que por primera vez le da el nombre actual que esta universidad tiene, el de universidad de los pueblos del sur. Con el nombre establecido y con la idea más afinada, sus promotores se reunieron “con Presidentes Municipales, Diputados Locales y Federales” y acordaron celebrar otros “foros regionales” para seguir afinando la iniciativa.

108

---

5. Véase “sección nuestra historia” en <http://www.unisur.org.mx>

## 8. LA FASE DEL DISEÑO DE LA PROPUESTA Y EL RECHAZO OFICIAL

Con todo, se puede decir que el origen de la Unisur comenzó en 2004, cuando “en el cuarto foro” para su creación se estableció la Comisión académica que se encargaría de diseñarla en forma extensa y detallada. A partir de entonces la propuesta comenzó a cobrar forma y sus promotores debieron enfrentarse a los pormenores semejantes a los que implica, en cierta manera, el diseño de una política educativa: por ejemplo, revisar sus detalles y sus implicaciones, enviarla a las autoridades correspondientes, en este caso a la oficinas de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Educación Pública y al gobierno del estado, y también organizar reuniones con agentes políticos como “las Comisiones de Gobierno, Educación y Asuntos Indígenas del Congreso Local” para impulsar su promoción y registro. Pero pese al esfuerzo empeñado por quienes la estaba proponiendo, y de las aparentes consideraciones positivas que recibían de los personajes políticos de la entidad, la iniciativa no fue aprobada por el gobierno del estado. Es más, sería totalmente nulificada por la autoridad estatal en el momento en el que ésta anunció en agosto de 2006 el implante local de la *universidad intercultural* que el gobierno federal había diseñado de manera central y estaba impulsando simultáneamente en otras entidades de la federación como una forma de hacer frente a la misma demanda a la que estaba intentando dar respuesta la Unisur. Las organizaciones promotoras de la Unisur tomaron esta acción gubernamental como un desaire y como un agravio directo, pues la autoridad procedía simplemente como si no existiera ninguna iniciativa local. En consecuencia, las organizaciones se distanciarían del gobierno pero no abandonarían su propuesta. En el marco del segundo congreso estatal de educación intercultural celebrado en octubre de 2006, ratificarían la voluntad de los pueblos por construir su propia Universidad, revalidarían también a la comisión que se había encargado de elaborar la propuesta, y le dieron instrucciones para que se ocupara de conducir su instrumentación sin esperar más las consideraciones del gobierno.

109

## 9. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La fase específica de instrumentación de la Unisur comenzó en 2007. Ese año, el 12 de octubre, inició actividades en tres unidades académicas

situadas en Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec, Xochistlahuaca y Cuajinicuilapa, ambas cabeceras de municipios con los mismos nombres. 82 estudiantes integraron la matrícula de la primera generación que incluiría a estudiantes de origen mixteco, afromexicano, amuzgo y mestizo (Flores Félix, 2009, p. 17). En 2008, la universidad abrió una nueva sede situada en Xalitla, comunidad de la región del 'Alto Balsas' (río importante de la entidad) y en septiembre de ese mismo año dio entrada a su segunda generación compuesta por 73 nuevos estudiantes entre los cuales habrían jóvenes de origen nahua (Flores Félix, 2009, p. 209).

Desde entonces a la fecha, cada año la universidad recibe a nuevos estudiantes y, según sus registros, considerando a los que ingresaron en octubre de 2010, la población estudiantil ha alcanzado la cifra de 250<sup>6</sup>. Entre todos ellos había jóvenes provenientes de al menos 15 municipios guerrerenses – Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa, Cochoapa, Cuajinicuilapa, Eduardo Neri, Juchitán, Iliatenco, Malinaltepec, San Luis Acatlán, Ometepec, Tepecoacuilco, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa y Xochistlahuaca – y 3 municipios oaxaqueños – Cortijo, Lo de Soto y Putla (Flores Félix, 2009, p. 209).

110

## 10. PLANTA ACADÉMICA

Hasta 2009, la planta académica de la Unisur estaba compuesta por 48 profesores, 11 eran originarios de las comunidades de la región, y 37 provenían de otra parte, de instituciones como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México y del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. De ellos, el 50% contaba para entonces con estudios de posgrado [17 con estudios de maestría y siete con doctorado], y cinco del total pertenecían al Sistema Nacional de Investigadores [un sistema que en México certifica a los investigadores, los selecciona y les proporciona reconocimiento y un apoyo económico complementario a su salario]. Hasta entonces,

---

6. En <http://www.unisur.org.mx>

como hasta ahora, todos los profesores prestaban y prestan sus servicios de manera gratuita (Flores Félix 2009, p. 209).

## **11. LAS CARRERAS DE LA UNISUR**

Las licenciaturas que se imparten hasta ahora en la Unisur son tres: 'Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable', 'Gestión de municipios y territorios de los pueblos originarios', y 'Lengua y cultura de los pueblos originarios'. La formación en estas especialidades se divide en dos etapas académicas: el tronco común y la etapa de profesionalización. Esta última consta de ocho módulos que organizan el trabajo de especialización académica en cada uno de los campos problemáticos de cada licenciatura. De esta manera, las licenciaturas contemplan un total de 12 módulos (cuatro años) (Flores Félix, 2009, p. 210). ¿Cuál es su propósito formativo? Aparentemente propiciar que "los estudiantes desarrollen su formación universitaria en su propio contexto comunitario o regional," con el fin de que al egresar "estén preparados para promover y ejercer, en esos mismos espacios, procesos de desarrollo local" (Flores Félix, 2009, pp. 209-210).

## **12. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO CURRICULAR**

La propuesta curricular que se sigue en la Unisur suscribe el aprendizaje basado en la transformación a partir de la práctica. Por tanto, las "unidades de aprendizaje" que la constituyen se plantean definir situaciones y objetos de la realidad social a los cuales, mediante la intervención directa, se les promueve su transformación con el fin de producir innovaciones y cambios específicos en la realidad. La organización de las actividades sigue el sistema modular. A partir de la lógica de este sistema, cada unidad de aprendizaje comprende periodos de concentración para trabajo grupal de reflexión teórica y periodos de trabajo 'en campo'. El trabajo en campo es definido por las necesidades del contexto y es planteado por cada estudiante. Al trabajo teórico se le establecen vínculos directos con el trabajo de campo. A su vez, se busca promover que el trabajo de campo retroalimente a la teoría. Para concluir el ciclo formativo, los estudiantes deben cursar un total de 12

trimestres. Durante ese periodo, todo el ciclo educativo se espera que esté centrado en el sujeto que aprende, toda vez que la Unisur suscribe la premisa de que el sujeto y no los contenidos es quien tiene la capacidad de transformar la realidad. De este modo, todo el proceso formativo pone énfasis en el aprendizaje, en lugar de ponerlo en la enseñanza<sup>7</sup>.

### **13. VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD**

La vinculación de la universidad con la sociedad ocurre principalmente a través del hecho de que el estudiante elabora y desarrolla un proyecto de investigación a partir de problematizar el ámbito comunitario o regional. Así, dado que el eje de la formación que se sigue se ordena fundamentalmente a partir del proyecto de investigación de cada estudiante, la universidad, teóricamente, en todo momento estaría enlazada a las necesidades y proyectos de las comunidades de donde provienen sus estudiantes. Esta característica está reforzada además por el interés y la esperanza que las comunidades han fincado en la universidad como una institución que puede ayudarles en su propio desarrollo y en la defensa de las culturas locales, las lenguas y los sistemas de conocimientos propios. De esta suerte, las relaciones entre la sociedad y la universidad se vuelven todavía más estrechas, pues a ésta las comunidades la imaginan realmente a su servicio, y parecen muy interesadas en hacer todo lo posible por que así sea.

112

### **14. OBJETIVO Y PROPÓSITOS GENERALES DE LA UNISUR**

En términos ideales, la Unisur se plantea como objetivo principal formar un tipo de profesionista capacitado para hacer frente a la realidad de las comunidades y pueblos subalternos. Es decir, tiene la intención de lograr que sus egresados tengan la formación necesaria para abordar la solución de los problemas de su comunidad y de la sociedad en general. De esta suerte, a juzgar por las características hasta aquí expuestas, la Unisur vendría a presentarse como una alternativa especialmente orientada a generar oportunidades de educación superior para las comunidades que no han tenido esa posibilidad (Velasco Cruz, 2010).

---

7. Véase <http://www.unisur.org.mx>



Esto por si solo tiene méritos encomiables. Pero sucede que la propuesta presenta otros atributos o propósitos potencialmente útiles como para que la autoridad pudiera aprovecharlos para instrumentar la gobernanza. Atributos que le ayudarían al gobierno mismo a atender asuntos para los cuales no se ha encontrado la mejor manera de resolverlos cuando [excepcionalmente] se ha intentado hacerlo. Por ejemplo, la Unisur se propone, entre otras cosas,

- Fungir como espacio de creación, de reflexión e innovación para potenciar el desarrollo local y regional ahí en donde hasta la fecha no se ha podido lograr ese objetivo.
- Proponer la formación a través de diagnósticos directos sobre la realidad de las comunidades, de sus necesidades locales (prioritarias) de intervención en temas de rescate y revaloración de los sistemas de conocimientos, de las lenguas de los conocimientos sobre la naturaleza, la cosmovisión, y de las propuestas de desarrollo de las propias comunidades.
- De manera proactiva, promover el reconocimiento de veracidad y de objetividad de las formas de pensar y de actuar de las culturas subalternas, es decir, luchar por el reconocimiento de esas culturas como visiones de mundo capaces de dar explicaciones y soluciones lo suficientemente convincentes a las necesidades de vida y de desarrollo de sus miembros.
- Dotarse a sí misma de un gobierno universitario que incluya tanto a las autoridades morales de las comunidades, a las administraciones en turno de las comunidades y los municipios, así como a las autoridades y representantes de la comunidad universitaria en su conjunto.
- Organizar las actividades académicas alrededor de los problemas emergentes de las comunidades y pueblos originarios.

113

Pero aún así, con las potencialidades que aparentemente posee la propuesta, las autoridades han negado hasta ahora el registro de esta universidad.

## **15. RAZONES OFICIALES QUE PARECEN IMPEDIR EL REGISTRO Y**

## RECONOCIMIENTO DE LA UNISUR

Los argumentos públicos difundidos para justificar por qué no se le concede registro oficial a la Unisur señalan que la propuesta no reúne todos los requisitos. En el expediente de esta universidad, según la versión oficial, existen partes que no están acabadas. Varios aspectos del plan de estudios no están completos; algunos estarían en proceso de desarrollo y precisión a detalle; es el caso, por ejemplo, de ciertos contenidos de las materias y el de los perfiles de los profesores.<sup>8</sup>

No obstante, aspectos como estos que no fueron definidos con toda precisión en la propuesta de las universidades interculturales del gobierno federal, no fueron obstáculos para que a este último tipo de universidades se le negara el registro. Es más, aún después de que fue consumado el trámite de su registro, estas universidades todavía arrastraban y arrastran varios puntos sin resolver, definiciones básicas, por ejemplo, sobre lo que es la interculturalidad y lo que este concepto implica como principio mismo de su perfil. Como lo señaló oportunamente Dimas Huacuz (2006), en su artículo *“Interculturalidad de papel. Apuntes sobre la idea de universidad indígena”*, esta propuesta se ha diseminado sin tener definidos ni precisados todos sus aspectos fundamentales. Pese a ello, no ha existido ningún impedimento para negarle su registro o condicionarle su implante en cualquiera de las entidades en donde se ha establecido, a pesar de que los pobladores [y algunos analistas críticos] hayan señalado que, tratándose de un formato universal, tiene dificultades para atender apropiadamente a las características de las poblaciones a las que busca adaptarse como propuesta sensible de las diferencias culturales y socioeconómicas. Es así que por contraste con la propuesta oficial, la falta de precisiones en el proyecto de la Unisur no parece ser el fundamento principal

114

---

8. Según sus propios documentos, la Unisur admitía, hasta 2009, que la elaboración de la currícula y los planes de estudio de tres de las seis licenciaturas que proyectaba cubrir estaban en proceso. Dichas carreras son: a) Ciencias y tecnologías para el desarrollo sustentable; b) Gestión de municipios y territorios de los pueblos originarios; y c) Lengua y cultura de los pueblos originarios. Sin embargo, esos mismos documentos anunciaban: Estas carreras tienen la característica de abordar, no las disciplinas tradicionales, sino más bien de ser producto de las necesidades propias de la vida cotidiana de los pueblos originarios.

para obstaculizar su registro. Tampoco es convincente la idea de que el gobierno tiene una predisposición resuelta en contra, definida *per se*, de alternativas que le pudieran ayudar a enderezar sus acciones hacia la gobernanza, al menos en proyectos – bastante semejantes a políticas públicas – como lo es el de la Unisur que ha sido ideado desde las propias organizaciones comunitarias. Pero si no es así, entonces ¿a qué podría deberse que la autoridad se resista a registrar a la Unisur y, consecuentemente, a reconocerla y a aceptarla como una propuesta de formación universitaria?

Los argumentos para ensayar alguna respuesta a estas cuestiones podrían ser varios, por ejemplo; la falta de voluntad de los personajes políticos que gobiernan actualmente, su poca sensibilidad, el predominio de una coyuntura política que no es favorable a ello, etcétera. Todos estos aspectos podrían ser importantes, pero el bloqueo parece tener dos tipos de fundamentos más específicos. Expongamos los primeros:

Que la universidad se plantee como un espacio institucional desde donde los actores políticos que la promueven tienen intereses políticamente incómodos y potencialmente perturbadores, como se puede ver en otros de sus propósitos manifiestos interesados en:

- Favorecer el desarrollo de proyectos y programas políticos que pretendan poner énfasis en: a) una recomposición en el uso y disfrute de los bienes que se encuentran en los territorios donde habitan los pueblos originarios y afroamericanos: tierra, bosques, agua, minerales, entre otros y, b) una redistribución del poder, donde la relación entre poder local y poder central sean más horizontales.
- Coadyuvar en la consolidación de los procesos organizativos autónomos, tan importantes como el que dio origen al Sistema de Policía Comunitaria y sus estructuras de gobierno sustentado en la Coordinación de las autoridades comunitarias y,
- Formar académicamente a los intelectuales que los pueblos originarios necesitan para continuar con sus procesos de descolonización.

A la par de los elementos anteriores, la resistencia gubernamental también parece encontrar sustento y quizás con mayor fuerza en un

segundo bloque de fundamentos aún más incómodos que versan en torno a la manera muy particular a través de la cual la Unisur intentaría convertir los conocimientos de las culturas subalternas [que han sido negados, borrados, ignorados y descalificados como válidos por la inercia colonialista que ejerce el pensamiento llamado occidental], en los ejes organizadores, o rectores, de prácticamente todos los contenidos de conocimiento de toda su oferta formativa. Por ejemplo, los fundamentos de la Unisur sostienen que ésta se propone desarrollar una educación [la de sus licenciaturas], bajo el sustento curricular de un cuerpo conceptual y de pensamiento cuyo origen es una matriz de pensamiento elaborada desde los pueblos originarios, con su profundidad histórica, visión de mundo y su eficacia, producto de la práctica cotidiana y del conocimiento del entorno en que se construye. De esta manera, la oferta educativa que promueve, se plantea enfáticamente recoger los aportes de las culturas originarias que se construyeron en el país y sustentaron la reproducción y la continuidad de los pueblos originarios, aun en las condiciones de rechazo y abandono en que se les mantuvo por siglos, para ponerlas en íntimo diálogo con el pensamiento de otras culturas que componen el pensamiento universal. Esto con el fin de construir una propuesta curricular básicamente armada sobre el eje de los conocimientos de las culturas subalternas pero con la capacidad de reconocer e incorporar lo mejor de la cultura universal en beneficio de los pueblos y comunidades originarias. Es decir, lo que busca esta propuesta es justamente invertir lo que plantea la propuesta de universidad intercultural del gobierno federal que propone incorporar los saberes de los pueblos originarios a un currículum organizado sobre la base de la epistemología occidental. De manera que si en la propuesta oficial de la universidad intercultural, los conocimientos de los pueblos originarios y subalternos podrían ser complementarios, en la propuesta de la Unisur los conocimientos complementarios son todos los otros conocimientos normalmente denominados universales. La tesis no es banal, ni siquiera se trata de un mero sentido retórico. Detrás de sí hay toda una concepción que en primera instancia busca cuestionar los motivos que condujeron a la negación de los valores y conocimientos propios por parte de los grupos hegemónicos y la imposición de sus criterios de veracidad del conocimiento para justificar la colonialidad del ser humano y de su pensamiento. De manera que al invertir el ordenamiento de los

conocimientos curriculares, lo que busca es precisamente alentar el desarrollo de un proceso de descolonización del saber, que ha impuesto de alguna manera la lógica del ordenamiento curricular bajo los criterios de la epistemología occidental. Todo esto con miras a contribuir decisivamente a problematizar las condiciones de subalternidad en que se construyeron las relaciones interculturales desde la conquista hasta nuestros días. Y, por consecuencia, a ayudar a contrarrestar la condición colonial<sup>9</sup> actual de donde derivan en buena medida los elementos que hacen posible la subalternidad que tanto daño ha hecho a los pueblos en esa condición, en donde se ubican indiscutiblemente los pueblos indígenas y los afroamericanos.

## 16. CARACTERÍSTICAS DE LA OPOSICIÓN GUBERNAMENTAL

Frente a una alternativa como esta, que busca dar un giro a la forma en que se concibe el orden curricular de la educación en la universidad, el gobierno ante la novedad del caso, ante lo inédito de la situación, mantiene sus reservas para darle reconocimiento. Obviamente, los argumentos que se utilizan para no reconocerla no aluden a este aspecto de fondo, sino a detalles técnico burocráticos; como falta de documentos para completar el expediente, o que la Unisur no es necesaria porque la universidad intercultural del estado de Guerrero puede cubrir la demanda sin problemas. Sin embargo, la razón de fondo es al parecer que a las autoridades del ramo les resulta inaceptable contravenir el formato tradicional de organización curricular. Pero más allá de eso, lo cierto es que el gobierno carece de una posición clara al respecto. De hecho, aun en la academia no existe una posición definida en esa materia. Es verdad que hoy en día se está discutiendo fuertemente la posibilidad de reformar el currículum universitario para suscribir una nueva composición del mismo a través de la denominada “ecología de saberes”, la cual consistiría en abrir los planes de estudio de la educación superior a una diversidad de conocimientos que se fundan en distintas

117

---

9. La condición colonial debe entenderse aquí como una característica que media en las relaciones actuales entre culturas diferentes en donde una es la dominante y las otras son percibidas como carentes de valor, en forma semejante a la manera en que se establecieron las relaciones en el plano cultural en la época de la colonia europea en el área comúnmente denominada Latinoamérica (Quijano, 2000; Walsh, s.d.).

bases epistemológicas (Souza Santos, 2006). Pero este debate no ha logrado avanzar mucho todavía.

## 17. LA EDUCACIÓN AUTÓNOMA ZAPATISTA (EAZ)

En Chiapas actualmente existe un proyecto educativo [autónomo] que se desarrolla a lo largo y ancho del área territorial en donde se asientan las comunidades que pertenecen a los municipios autónomos creados bajo el amparo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se insurreccionó en enero de 1994. Este proyecto es independiente del que sostiene la política oficial del gobierno federal y del estado. Surgió como parte del proyecto que estas comunidades siguen para poner en práctica sus derechos de autonomía.

### 17.1 Origen de la propuesta

Cronológicamente, los rastros de la iniciativa aparecen en 1995, a raíz de la ofensiva militar del ejército en contra de la dirigencia zapatista, pero se reconoce normalmente su impulso formal a partir de 1998. Ese año, en todos los municipios autónomos rebeldes zapatistas (MAREZ) fue decretado el comienzo de la educación autónoma, como una forma de poner en práctica un tipo de educación que debía respetar los saberes, tradiciones y formas de organización de los pueblos indígenas, tal como lo expresaba en una de sus partes el texto de los Acuerdos de San Andrés firmados [por el gobierno federal y los insurgentes indígenas en San Andrés Larrainzar, Chiapas] dos años antes, el 16 de febrero de 1996, y sin que hasta entonces [como hasta ahora] el gobierno diera señales de tener interés en cumplirlos al pie de la letra.<sup>10</sup>

Entre las acciones iniciales derivadas de la decisión de instaurar en la zona zapatista una propuesta de educación independiente, estuvieron: el retiro de los niños de las familias rebeldes de las escuelas [oficiales] del

---

10. Además, estos acuerdos establecen que “el Estado debe (...) fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones” (Acuerdos de San Andrés en Hernández Navarro y Ramón (Comps.), (1998).

‘mal gobierno’ entre 1997 y 2000, el aviso a los profesores de la decisión en curso, es decir, de renunciar a la educación oficial y la solicitud que estos educadores oficiales recibieron para que se marcharan de las comunidades y, en algunos casos, para pedirles que se integraran a la propuesta nueva, bajo la aceptación de renunciar de manera irrestricta a su condición de profesores de los programas oficiales.

### **17.2 Los profesores de la educación autónoma**

Subsecuentemente a lo anterior, las comunidades propondrían a sus nuevos educadores eligiéndolos entre los jóvenes alfabetizados del lugar. Ninguno de ellos tenía formación docente para comenzar a hacerse cargo de la nueva propuesta educativa. Su elección fue y sigue siendo sin mediar contrato alguno. No habría salario, tampoco tendrían un nombramiento definitivo, esto es, que la comunidad se abrogaba la libertad de retirarle su nombramiento o destitución en cualquier momento. Para su auto-sostenimiento, los vecinos se obligarían a proporcionarles maíz, frijoles [sustento alimenticio básico en estas comunidades] y leña, les ayudarían en el cultivo de su parcela, y en algunos casos se agregaría alguna retribución económica de carácter simbólico a condición de que los promotores educativos pudieran dedicarse enteramente a su tarea educativa y a combinar estas funciones con encargos representativos y políticos dentro de la organización comunitaria.

119

Las razones por las cuales las comunidades no alentarían el nombramiento definitivo, según lo exploró Baronnet (2009), tienen una explicación simple. Por largos años, los profesores del sistema educativo oficial eran jóvenes de origen indígena que, – gracias al salario y a que no estaban obligados a rendir cuentas a la comunidad, ni estaban sujetos a ella sino a la disposición de la autoridad educativa oficial y a las redes político sindicales – devenían casi siempre en caciques culturales, usureros, déspotas, que incurrían en faltas de respeto, irresponsabilidad laboral sin que las comunidades pudieran ejercer algún tipo de influencia para evitar estas acciones. Pero, también concurrentemente habían otras razones no menos importantes a considerar, por ejemplo, que los profesores profesionales no les interesaba tener en cuenta los problemas de la comunidad, sus necesidades educativas, ni tener en

consideración, ni mucho menos incluir, en el marco de su programa educativo, los conocimientos de las propias comunidades y el uso regular de sus lenguas en el aula. De esta suerte, en el imaginario de las comunidades, bajo el amparo de la educación autónoma, el nuevo promotor educativo vendría así a representar precisamente lo contrario, es decir, una persona cercana a la comunidad, a sus necesidades, dependiente de ella y por consecuencia obligada a responder a las exigencias e intereses de la misma.

### **17.3 Capacitación de los promotores educativos**

Desde que comenzó a desarrollarse la educación autónoma zapatista, los promotores educativos han recibido cursos para realizar su trabajo. En las cabeceras de los municipios autónomos se organizan las sesiones correspondientes. La capacitación queda a cargo de un plan que se crea específicamente para tal fin, como fue el caso de la propuesta que desarrolló el proyecto “Semillitas del Sol” entre 1998 y el año 2000. De manera general, los promotores se forman en temas de pedagogía y en otros asuntos que los habilitaran para poder hacer “una lectura política y pragmática de su propia acción educativa” (Baronnet, 2009, p. 271). El EZLN ha insistido que *las demandas zapatistas* sean introducidas también como eje de los contenidos para la capacitación de los promotores educativos (Baronnet, 2009). Sin embargo, los centros de formación en los MAREZ suelen tener autonomía para poner énfasis en distintos tópicos, por ejemplo; en los Caracoles de Oventik y Morelia se ha estudiado una materia de enseñanza práctica que se denomina “producción”, mientras que en los altos tsotsiles humanismo, y el equivalente en Morelia se llama “educación política”, el cual comprende

cursos que envuelven la ética zapatista y los valores del movimiento. En las regiones autónomas de La Realidad, y luego de Roberto Barrios y La Garrucha, la propuesta metodológica del proyecto Semillita del Sol es reapropiada según las acciones formativas de los mismos capacitadores indígenas, quienes muchas veces son los promotores más experimentados electos por sus pares (Baronnet, 2009, pp. 379-380).

### **17.4 Vinculación de la escuela con la comunidad**

La escuela se vincula con la comunidad de manera estrecha. En principio



porque la comunidad le exige a ella que tenga en consideración sus necesidades para emprender el desarrollo de sus actividades formativas. Le demanda tome en consideración los aspectos históricos, culturales, sociales y políticos, así como los conocimientos comunitarios en la configuración de sus contenidos de conocimiento. También la comunidad exige y espera que la escuela ponga atención a las carencias cognitivas, o a lo que suelen sus habitantes denominar “sus ignorancias”, para que, con ánimo de contrarrestarlas, los promotores prevean la incorporación de aspectos del conocimiento y del saber universal a las actividades de conocimiento. La escuela en consecuencia, asume los compromisos que la comunidad le pide y trata de trabajar en permanente comunicación con ella.<sup>11</sup> Más aún, al definir el calendario escolar, la escuela estrecha sus vínculos con la comunidad en la medida en que toma en consideración los distintos ciclos comunitarios de la vida social, política, económica y cultural. De hecho, también los horarios y los periodos de receso se definen en función de los ciclos de la producción agropecuaria, que importan tanto a la comunidad.<sup>12</sup>

### **17.5 Los contenidos generales de la educación autónoma**

Idealmente la educación autónoma debe partir de los conocimientos étnicos y de la memoria colectiva. Es decir, debe recuperar lo que atesora aún la memoria colectiva de los pueblos. Dicho en voz de los propios comuneros, se trata de que la educación suya construya de nuevo lo que se ha perdido o que ha sido excluido de los contenidos curriculares como resultado de la acción deliberada del gobierno para borrar la sabiduría, la cultura y tradiciones de los pueblos. Que se estudie la lengua materna

121

---

11. Las comunidades, al tratar de poner con pragmatismo la educación al servicio de sus problemas más urgentes, han apropiado la organización escolar, controlando la acción docente y brindándole una orientación política crítica dentro de un proyecto colectivo revolucionario” (Baronnet, 2009, p. 135).

12. Un observador atento de la manera estrecha en que se establece el vínculo entre comunidad y escuela describió lo siguiente: “las orientaciones y las prácticas pedagógicas son propuestas y cuestionadas colectivamente en el momento requerido en la reunión local y en la asamblea regional de delegados del “pueblo”. Desde luego, los pueblos (...) no han esperado la protección guerrillera para rechazar programas gubernamentales o de organizaciones civiles que consideran no convenientes ni bienvenidos. Por lo tanto, la ayuda externa y limitada que reciben los pueblos mayas zapatistas también está sujeta a la demanda y evaluación colectiva” (Baronnet, 2009, pp. 183-184).

y se utilice en las actividades educativas y que se enseñe y se aprenda qué es lo que pasó, qué es lo que sucedió antes. Que se enseñen muchas cosas de cómo empezó la lucha. Porque la lucha no es de ahorita sino que tiene ya más de 500 años y queremos que ese sufrimiento se acabe, queremos que no vuelva a suceder eso. Nosotros estamos exigiendo ya esa libertad, justicia y democracia para los pueblos.<sup>13</sup> Asimismo, los comuneros plantean que se generen conocimientos a partir de sus demandas y que se incluya en la educación autónoma todo aquello que, en su opinión, los mestizos y blancos saben y que los indígenas ignoran, pues es de ahí donde se alimenta la dominación y la condición subalterna de los pueblos originarios.<sup>14</sup>

Veamos aquí un ejemplo de cómo, en un caso muy particular, se estaba previendo desprender de las demandas zapatistas contenidos de conocimiento escolar. Sucedió en el municipio autónomo rebelde zapatista Ricardo Flores Magón. Ahí, en 2001, la propuesta de desglose curricular ratificada por las asambleas y las autoridades comunitarias y municipales partía del estudio de once “ejes fundamentales” representados por las demandas zapatistas: *Techo, Tierra, Alimentación, Trabajo-producción, Salud, Educación, Justicia, Libertad, Democracia, Autonomía e Independencia*. Todas estas demandas se ordenaron en cuatro áreas de conocimiento: Vida y medio ambiente, Historias, Lenguas y Matemáticas.

122

---

13. Entrevista colectiva realizada, en zona zapatista, en enero de 2007 por Baronnet (2009), para la realización de su tesis doctoral.

14. En la región zapatista en Chiapas, en entrevista colectiva sostenida con Baronnet en enero de 2007, los comuneros que apoyan la educación autónoma sostuvieron: “nosotros vamos a hacer nuestra propia educación. Los conocimientos escolares van a resultar principalmente de los conocimientos étnicos y de la memoria colectiva”. Esto, “a nuestros ancianos, les gusta porque estamos reviviendo la cultura, quiere decir que estamos construyendo de nuevo lo que se ha perdido. Sí, porque antes se había perdido porque el gobierno no quiere que haya esas culturas y tradiciones, pero gracias a la educación autónoma lo estamos rescatando de nuevo, porque los pueblos no quieren que se pierdan sus costumbres, su lengua. Nosotros debemos de hacer una investigación, hacer una entrevista de los más viejitos, para así entender mejor y tener claro las palabras de cómo eran antes, y para dejar un escrito de nuestros abuelos: qué es lo que pasó, qué es lo que sucedió antes. (...). Se enseñan muchas cosas de cómo empezó la lucha, porque la lucha no es de ahorita sino que la lucha tiene ya más de 500 años y el sufrimiento estamos viendo por qué lo hay, porque no queremos que vuelva a suceder eso. Nosotros estamos exigiendo ya esa libertad, justicia y democracia para los pueblos” (Baronnet, 2009).

Por ejemplo, en cuanto a la demanda “Tierra”, los promotores prepararon actividades pedagógicas relacionadas con el tema agrario. Para la materia de ciencias naturales se formularon preguntas generadoras sobre la protección y utilización de los recursos ambientales. Para las materias de historia y ciencias sociales, se estudiarían los movimientos de lucha por la tierra en Chiapas, en México y en el mundo. En la enseñanza del álgebra, se estaba proponiendo medir ‘solares y parcelas’. Como ejercicios de la materia de español, se redactarían poemas sobre la naturaleza y también cartas virtuales de denuncia por amenazas de despojo.

Cabe recordar que a diferencia de muchas escuelas de la modalidad federal bilingüe [oficial] en donde se termina imponiendo el español, el idioma predominante para la enseñanza es la lengua materna de los niños. El idioma castellano fue desplazado a retomar su condición de segunda lengua de estudio. La ausencia de manuales didácticos en la zona Selva Tseltal estaba favoreciendo la autonomía pedagógica de cada promotor para inventar, con singular creatividad, contenidos y métodos de enseñanza adaptados a sus alumnos. Además de inspirarse en los recuerdos de su propia escolaridad y formación docente, los educadores zapatistas buscarían promover que sus alumnos investigaran, jugaran, cantaran y realizaran cotidianamente actividades deportivas y artísticas (Baronnet, 2009, p. 381).

### **17.6 Características de la propuesta**

Desde su establecimiento, y hasta fechas recientes, la educación zapatista no ha seguido un plan educativo único, es decir que en cada municipio autónomo se va construyendo la propuesta, y aún más, en cada comunidad los promotores de común acuerdo con los comuneros y sus autoridades pueden también, con bastante libertad, adecuarla al entorno utilizando su creatividad personal, los recursos disponibles que son en muchos casos los mismos libros de texto oficiales, su capacidad imaginativa y los recuerdos de su propia experiencia auto-formativa, o de lo que rescata su propia memoria de su paso, generalmente breve, por la escuela. No obstante, esto no significa que no haya surgido alguna iniciativa interesada en tratar de formalizar una propuesta curricular para todo el sistema de educación autónoma zapatista, ese fue el caso de una alternativa como la que en seguida se reseña.

Con el respaldo de las comunidades en donde trabajan y con el apoyo

de investigadores universitarios de México, y de expertos invitados de universidades de otros países, un grupo organizado de promotores comenzó a diseñar las bases de una propuesta curricular. La idea central que la regiría se fundaba en el interés de tomar los aspectos locales de la cultura de los pueblos como elemento principal para organizar las secuencias programáticas y su evolución lógica de un nivel a otro en la educación primaria. En esta alternativa, los conocimientos de los pueblos se convirtieron en la base principal de toda la arquitectura de la propuesta en sí, y los procesos de producción, de trabajo y las festividades históricas, sociales y rituales de estos pueblos devendrían en los recursos sobre los cuales se desarrollaría la arborescencia del conjunto de actividades educativas. En esta propuesta, que incluye también conocimientos universales y la aspiración de lograr que las lenguas indígenas dirijan el proceso formativo en forma paritaria con el uso del idioma español como segunda lengua, las comunidades participaron directamente en su elaboración, en el proceso de validación de los diferentes objetivos y actividades de conocimiento, y asimismo han mantenido un dinamismo creativo en las escuelas en donde se ha buscado ponerla en práctica. En general, en esas escuelas la propuesta se sigue desarrollando con gran interés. Sin embargo, aún parece estar a prueba y tampoco ha sido suscrita como propuesta oficial en toda la zona zapatista. De modo tal que aún hoy en día, en las escuelas zapatistas no hay un programa educativo único; las versiones siguen siendo heterogéneas y no son todavía definitivas. Sin embargo, no por eso el proyecto es menos real y menos efectivo, como lo consideran las propias comunidades.

124

### **17.7 Objetivos y propósitos generales de la EAZ**

Aunque como ya fue dicho, la educación autónoma zapatista no sigue una propuesta única, eso no significa que sus estudiosos no le hayan encontrado motivos, principios y objetivos muy específicos, comunes en todas sus versiones. Tratando de comprender los significados que tendría para las comunidades la educación zapatista, Bruno Baronnet encontró, por ejemplo, que en muchos aspectos la apropiación de la escuela por parte de los insurgentes chiapanecos “se inscribe en su voluntad manifiesta de transformar la organización escolar, históricamente constituida como espacio de dominación cultural, en una herramienta

del movimiento de resistencia étnica y liberación social” (Baronnet, 2009, pp. 297-298).

Otro motivo generalizado es el interés de incidir en las raíces mismas del currículum para introducirle algunos cambios proactivos en favor de las culturas en desventaja, es decir, la de los pueblos indígenas, para impulsar desde ahí una educación intercultural capaz de articular los conocimientos indígenas con los conocimientos científicos desarrollados por el mundo occidental, pero de tal manera que esta articulación se realice a partir de lo indígena, de lo que nunca se ha enseñado en la escuela, de lo que a decir de los propios promotores indígenas, “no sale en los libros de texto oficiales, ni nunca nadie ha considerado, dentro del sistema oficial de educación, digno de formar parte de la educación escolarizada” (Guzmán Gutiérrez, Juan; Gutiérrez Hernández, Manuel & Hernández López, Edmundo, 2009, pp. 9-10).

Es así que pese a su singularidad heterogénea, la educación autónoma zapatista parece realmente tener como objetivo singular el desafío “a la tradición educativa indigenista, en la medida en que permite a las comunidades tomar el control de sus asuntos educativos para responder mejor que el Estado a sus expectativas en general y a sus demandas educativas en particular” (Baronnet, 2009, p. 37).<sup>15</sup>

125

### **17.8 Los fundamentos de la EAZ – Los reclamos de la movilización social**

Indiscutiblemente la educación autónoma en el estado de Chiapas tiene su origen en una acción insurgente, la de 1994, pero sus fundamentos

---

15. Las demandas indígenas en educación buscan no sólo incidir en la oferta escolar sino controlar su relevancia social, cultural y política. Aunque no sean muy visibles en las luchas indígenas a nivel nacional, las demandas de autonomía en la educación aspiran infine a obtener servicios escolares públicos y gratuitos en los cuales las comunidades puedan controlar los conocimientos que transmiten. Hay un especial énfasis en la exigencia de una enseñanza e investigación de las historias, los valores, las costumbres y tradiciones culturales de los mismos pueblos” (Baronnet, 2009). En estos mismos términos “los delegados de las organizaciones del movimiento indígena mexicano encabezado por el Congreso Nacional Indígena plantearían, en su oportunidad, a nivel nacional, la necesidad de establecer un sistema educativo intercultural, multilingüe, democrático, autonómico, que proteja y desarrolle los saberes de sus pueblos afianzando el uso de sus lenguas; que combata el racismo, la explotación y ayude a enfrentar la amenaza neoliberal y las fuerzas homogeneizadoras de la globalización” (Rebolledo, 2002).

proceden de varias décadas atrás, de los reclamos y exigencias elevados por los pueblos indígenas en el mismo estado de Chiapas y en el resto del país, a finales de la década de 1960 y comienzos de la siguiente. También de las demandas que fueron enarboladas a finales de 1980 cuando las movilizaciones indígenas agitaban al país con motivo de la coyuntura de los quinientos años de la llegada de los europeos al continente americano, en 1992. Los documentos que guardan la memoria del congreso indígena de Chiapas, de 1974, ilustran claramente la aspiración de los pueblos originarios chiapanecos de tener una educación que respondiera a las necesidades de las comunidades, en donde sus lenguas aparecieran como lenguas de enseñanza obligatoria, con profesores comprometidos realmente con la educación y con los pueblos, y en donde la memoria de sus pueblos, la historia y las razones de su condición subalterna se abordaran.

Varios años después, en la coyuntura de 1992, los reclamos serían semejantes, incluso los del movimiento zapatista en 1994 y 1995, y los del Congreso Nacional Indígena en 1996, pero tampoco fueron atendidos apropiadamente.<sup>16</sup> Los cambios que las políticas educativas oficiales intentaron no sirvieron de mucho. La educación en las regiones indígenas de todos modos siguió sin mejoras como lo registran numerosas investigaciones en este campo específico.

126

## **18. EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**

A nivel internacional, otro sustento más que ofrece fundamentos a propuestas como la de la educación autónoma en Chiapas aparece contenido en el acuerdo 169 de la OIT, que fue ratificado por México en

---

16. Desde 1996, "el Congreso Nacional Indígena reivindica el derecho de establecer planes y programas regionales de desarrollo socioeconómico y educativo en participación con las comunidades, así como elaborar, someter a consenso y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción. Las posturas políticas de las diversas organizaciones indígenas que componen el movimiento indígena en México parecen concordar con los Acuerdos de San Andrés defendidos por el CNI en materia educativa. En efecto, la autonomía en la educación surge desde luego como una de las demandas centrales del movimiento indígena nacional en su búsqueda de emanciparse de la política educativa impuesta por actores ajenos a la realidad comunitaria en el escenario escolar local" (Baronnet, 2009, p. 421).

1990, fecha a partir de la cual adquirió para nuestro país el carácter de norma legal. Según lo establecen los tres apartados del artículo 27 de este convenio:

Art. 27. 1. Los programas y los servicios de educación (de los pueblos originarios) deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar. 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación... Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Art. 28. 1 (...) deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

## 19. LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

Otra base la constituye los Acuerdos de San Andrés, específicamente la parte relativa a la propuesta conjunta que el EZLN y el gobierno federal enviaron a las cámaras del poder legislativo federal, luego de ser firmados dichos acuerdos el 16 de febrero de 1996. Bajo el subtítulo de "Educación Integral Indígena", este documento establece:

- Los gobiernos se comprometen a respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La asignación de los recursos financieros, materiales y humanos deberá ser con equidad para instrumentar y llevar a cabo acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas.
- El Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, así como fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional previamente convenidos entre los pueblos

indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones.

- Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas. Se establece como potestad de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocer su herencia cultural. Por medio de la acción educativa será posible asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas, así como la participación de los pueblos y comunidades de conformidad con el espíritu del Convenio 169 de la OIT.

## **20. LA DECLARACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

La Organización de las Naciones Unidas también tiene un recurso que sirve de fundamento para iniciativas como la de la educación autónoma zapatista. Se trata de la declaración internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Esta declaración emitida formalmente el 14 de septiembre de 2007, después de largos años de debate que tomó desvanecer puntos de difícil consenso entre los representantes oficiales de los diferentes países miembros de la ONU, señala claramente en su artículo 14 que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje”.

La propuesta educativa de los indígenas chiapanecos goza así del respaldo de diferentes enunciados legales de orden internacional, del respaldo del movimiento indígena del país y lo ampara en mucho los propios acuerdos que el EZLN firmó con el gobierno federal en 1996. Más aún, goza de la aprobación de las comunidades en donde se la ha puesto en práctica. Y, sin embargo, oficialmente priva un pasmo que se dilata día a día y parece apostar por la muerte del proyecto, ya sea por el desgaste o por el cansancio de quienes lo financian y apoyan, que son los propios comuneros que están llenos de voluntad para resistir, pese a las agudas necesidades que los agobian para sobrellevar sus iniciativas autónomas.



## 21. LA POSICIÓN GUBERNAMENTAL

Frente a las exigencias indígenas que aparecieron en forma reiterada a lo largo de los años previos al surgimiento de la iniciativa de la educación autónoma zapatista, el gobierno no pudo construir una propuesta que respondiera a esas exigencias, o alentarla para que los pueblos indígenas la construyeran de común acuerdo con las instituciones educativas respectivas. Tampoco ha podido hacerla o incentivarla después de que aquella iniciativa fuera establecida. ¿Por qué? No es porque le falten fundamentos; la causa social es un fundamento legítimo, sobre todo sí, como en este caso, van acompañadas de la prescripción de organismos como la OIT, de las recomendaciones de la UNESCO y de especificaciones claras como las de la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas de la ONU. Se podría decir que quizás es porque le faltan sugerencias especializadas, pero eso tampoco ha faltado. Las ha recibido en la pluma de destacados analistas de los temas indígenas como Gonzalo Aguirre Beltrán, Guillermo Bonfil Batalla, Stefano Varese, Rodolfo Stavenhagen, entre muchos otros. El problema tampoco es porque no haya ensayado algunas medidas al respecto.

De hecho es bastante conocido que el gobierno realizó ajustes generales en su política educativa, del sector correspondiente, a nivel nacional al hacer que ésta pasara de ser nada más bilingüe a bilingüe bi-cultural en la década de 1980 y, a bilingüe intercultural en la de 1990. Sin embargo, estos ajustes no sirvieron de mucho, las cosas en la educación indígena no cambiaron sustancialmente. En las regiones indígenas de la selva chiapaneca, por ejemplo, muchas comunidades seguían estando sin escuela y en otras tantas los profesores asignados oficialmente duraban poco por simple desertión o por cambio de adscripción oficial. En un contexto como este, algunas poblaciones tomaron la decisión de elegir a un joven alfabetizado de la comunidad para que se hiciera cargo de la educación de sus hijos, asignándole de su propio peculio un salario mensual bastante simbólico.

Después de varios años siguiendo este procedimiento, en 1988, comunidades pertenecientes a la Asociación rural de interés colectivo, asentadas muchas en el corazón de la selva, a iniciativa propia negociaron con el gobierno local para que la secretaría de educación

reconociera oficialmente el trabajo de estos jóvenes y les asignara un ingreso mensual. Desde entonces, esta práctica se ha mantenido en varias comunidades selváticas que no forman parte de las comunidades insurreccionadas. Otro recurso que ha seguido el gobierno con respecto a la educación en las comunidades indígenas de la selva ha sido a través de la política de la escuela comunitaria que lleva adelante el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Este programa que funciona a nivel nacional, cubre el servicio educativo en comunidades pequeñas con instructores comunitarios que no necesariamente hablan la lengua de la comunidad en donde prestan sus servicios. Son todos egresados de la educación secundaria, es decir, adolescentes, generalmente de escasos recursos económicos, que se enrolan en esta tarea temporal no por vocación o por gusto, sino porque después de un año de servicio, el CONAFE les mantiene la asignación mensual en forma de beca para que puedan concluir sus estudios de preparatoria, fecha a partir de la cual el compromiso del CONAFE con ellos se termina. Estas acciones si bien han amortiguado de alguna manera las fallas de las políticas oficiales, no necesariamente las han resuelto. Pero a raíz del surgimiento de la propuesta de educación autónoma zapatista, parecería que el gobierno tuvo interés en utilizarlas como medida remedial para enfrentar las deficiencias de sus políticas. Por ejemplo, las oficinas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en Chiapas oficializaron el servicio de los maestros comunitarios que son nombrados por las comunidades y a ellos les ofrecen capacitación para el desarrollo de sus tareas docentes. Al programa del instructor comunitario del CONAFE, la SEP le hizo cambios para introducirle un enfoque intercultural al desarrollo de sus contenidos, con lo cual pretende que las escuelas bajo su responsabilidad revaloren las culturas de los pueblos originarios.

Frente a acciones como estas que no logran hacernos ver que el gobierno tenga voluntad de introducir los cambios necesarios en la educación indígena, resulta interesante preguntarse, ¿qué obstáculos hay?, ¿qué límites existen para que las autoridades no acepten realizar, promover o acompañar los cambios de fondo que las políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas necesitan realmente? No parece ser el hecho de que las comunidades estén interesadas en nombrar a los profesores de

las mismas comunidades. De hecho, como se ha reseñado, en Chiapas es una práctica regular desde 1988 y esta acción está totalmente aceptada por la secretaría del ramo y por el propio gobierno. Tampoco lo impide el interés que tienen las comunidades de participar más estrechamente en la vida regular de la escuela. Formalmente, desde 1992, la SEP postuló de común acuerdo con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) – principal instituto que agrupa a los educadores de México – la necesidad de una participación más comprometida de la escuela y la comunidad en la tarea educativa, y para ello la ley general de educación comprende un apartado que le concede a los consejos de participación social de la educación funciones que abren la escuela a la comunidad. Lo que lo impide es que los indígenas en el país quieren participar en el rediseño del currículum educativo.

Particularmente en el estado de Chiapas, el planteamiento no deja lugar a la duda; su propuesta implica el rediseño total del currículum y eso el gobierno no desea tocarlo bajo ningún pretexto. Así lo dejó claro cuando se firmó, en mayo de 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Pero, ¿por qué hay resistencias a los cambios curriculares? En el caso de la propuesta de la educación autónoma zapatista [como en el de la Unisur] porque los indígenas plantean reordenar el currículum para darle entrada en él a los conocimientos de las culturas subalternas en condición paritaria a los conocimientos occidentales denominados universales, con los cuales está constituido actualmente el plan de estudios. Sobre este tipo de cambios hasta ahora no hay antecedentes que permitirían prever sus impactos, riesgos y posibles limitaciones. Y por eso, el gobierno y sus asesores se resisten. Pero hay otra fuente de resistencia quizás más poderosa aún. Se trata del hecho de que para el gobierno, en el currículum está contenido todo el proyecto de unidad nacional. De modo tal que si se éste se modifica, estaría en entredicho lo que une a la nación, las bases de la identidad nacional y el proyecto mismo de la cultura mexicana, que pese a todos los cambios multiculturales suscritos de manera reciente, se sigue aún caracterizando oficialmente como aquella que hace que los habitantes de México hablen español y sean considerados predominantemente como mestizos.

## 22. CONSIDERACIONES FINALES

El activismo de la sociedad, según los casos recreados en este ensayo, demuestra que lo anticipado por la teoría está confirmando no sólo que la sociedad puede participar en el diagnóstico de sus necesidades y proponer alternativas para resolverlas, sino que actúa en ambas direcciones sin que el gobierno haya podido dar muestras claras de tener interés de suscribir la gobernanza como una fórmula que le permitiría adaptarse a las posibilidades de una coordinación horizontal que incluya la participación de la sociedad en el proceso de diseño e implementación directa de proyectos y propuestas de política pública, tal como la sociedad misma se lo está exigiendo por la vía de los hechos.

Los casos que aquí hemos revisado confirman en mucho los supuestos que justificarían la necesidad que tendrían los gobiernos de suscribir la gobernanza como una tabla de salvación para tratar de recuperar la capacidad directiva en casos en los que ya la perdieron. Pero las cosas desafortunadamente no son así.

132

A la autoridad a la que se le hace recomendaciones para que suscriba la gobernanza y se disponga a asumir otra forma de gobierno, que [según la teoría] puede ser horizontal, muchas organizaciones sociales le tienen desconfianza, pero aún así pareciera que abrigan alguna esperanza de cambio voluntario. Organizaciones como las que impulsan a la Unisur parecen decididas a acorralar al gobierno para obligarlo a que cambie y admita la participación de la sociedad. Pero otras más, definitivamente no esperan mucho de las autoridades actuales. Parecieran más interesadas en el surgimiento de otro tipo de gobierno fundamentalmente diferente. De cualquier manera, el caso es que en Guerrero y en Chiapas, según hemos podido consignar en este escrito, las organizaciones llevan hoy en día adelante una fórmula de gobernanza alterna que goza de una enorme legitimidad social aunque la legalidad oficial crea que tal cosa no es posible.

Leyes, normas y declaraciones internacionales – varios de los cuales son vinculantes en México, es decir, que por haber sido suscritos por el gobierno de México adquirieron el carácter de observancia obligada – les dan a los indígenas la legalidad a su exigencia y a sus propuestas

en los temas aquí revisados. Las comunidades que son su base social les proporcionan la legitimidad que requieren sus iniciativas y proyectos públicos. Ambos sustentos, el de legalidad y el de legitimidad, abalizan sus propuestas aunque las leyes específicas oficiales no secunden con reglamentación al respecto. Aún así, ambas propuestas están en desarrollo. Pero la implementación en ambos casos acusa una precariedad agravada por los recursos limitados que estas poblaciones pueden destinar para llevarlas adelante. La clave para superar estas dificultades de orden económico, de infraestructura y del desarrollo mismo que pueda dársele a la propuesta curricular, es que fluyan hacia ellas recursos económicos de manera sostenida. Estos recursos no pueden ser otros más que los que la federación mexicana puede [y debe] destinar para ello. Pero para que esos recursos lleguen, primero hace falta que sean reconocidas y aceptadas por la ley. No obstante, todo parece indicar que: como estas alternativas chocan con las propuestas neoindigenistas del Estado, “la cuestión de la autogestión educativa es desatendida y reprimida en forma deliberada” (Baronnet, 2009, p. 429).

Es verdad que la ideología como lo señalan algunos estudiosos pudiera estar teniendo en este juego de reservas y cautelas oficiales un papel muy importante pero, como se vio en este ensayo, en la oposición del gobierno también hay otros asuntos como la resistencia que provoca la idea de revisar y rediseñar a fondo los planes curriculares referidos. Efectivamente esto plantea un asunto complejo, pero con buena intención se podría seguir la propuesta que sugiere la denominada ‘ecología de saberes’. Esta alternativa [defendida principalmente por autores como Boaventura de Souza Santos], sugiere darle entrada en los planes educativos a todas las formas de conocimiento. Esto no sólo porque se trata de una demanda social, sobre todo de las culturas subalternas, sino porque la educación no puede seguir dejando fuera esas valiosas fuentes de sabiduría por el simple hecho de estar fundadas en otras bases epistemológicas, y por haber sido postuladas por grupos humanos a los que de una manera bárbara se decidió excluir sin más argumentos que los que dio el racismo, la lógica euro-céntrica y colonizadora del pensamiento occidental.

De cualquier manera, el hecho de que estas propuestas independientes existan, y se desarrollen bajo la coordinación de las autoridades locales y las organizaciones y comunidades en las regiones en donde se están verificando, demuestra que la gobernanza – en estos casos autónoma porque no está resultando de la acción coordinada entre el gobierno [constitucional] y la sociedad, sino de la cooperación entre las organizaciones y comunidades y las autoridades independientes – tiene un gran potencial que cualquier gobierno sensible y sensato, mejor dicho verdaderamente democrático, que por ahora no existe en México, debería tener en consideración para poder desarrollar, como lo dice una de las fuentes citadas al inicio de este ensayo, políticas públicas verdaderamente exitosas. Es verdad que se trata de iniciativas llevadas adelante por organizaciones con entusiasmo de autonomía, y con interés marcado de querer distanciarse del gobierno oficial, pero el hecho de que se coordinen con autoridades locales [ciertamente independientes pero no por eso menos autoridades], a la hora de planear e instrumentar proyectos, demuestra que no recelan del gobierno en general sino de los gobiernos que no demuestran interés en sus asuntos y no tienen voluntad de respetarlas, ni mucho menos de tomarlas en serio.

### Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, DC: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Baronnet, Bruno (2009). *Autonomía y educación indígena: Las escuelas zapatistas de las Cañadas de la Selva Lacandona de Chiapas, México*. Tesis Doctoral, México-Francia, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos y Université Sorbonne Nouvelle, Paris III, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.
- Canto Chac, Manuel (2008, otoño). *Gobernanza y participación ciudadana y las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. *Revista Política y cultura*, (30), 9-37.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL - (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y*

*el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Dimas Huacuz, Bertha (2006). ¿Interculturalidad de papel? Apuntes sobre la idea de Universidad Indígena. *Revista Futuros*,(14), vol. IV, Accesado en 13 de marzo de 2010, en [http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad\\_indigena.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros14/universidad_indigena.htm).

Flores Félix, José Joaquín (2009). Las luchas indias y sus intelectuales. En Veredas. *Revista Del Pensamiento Sociológico*, 18, 193-213.

Flores Félix, José Joaquín & Méndez Bahena, Alfredo (2008). Las luchas indias, sus intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (México). En *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 8, (23). Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Accesado en 13 de marzo de 2010, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal23/19S3FlorMende.pdf>.

Guzmán Gutiérrez, Juan; Gutiérrez Hernández, Manuel & Hernández López, Edmundo (2009). De maestro a acompañante: la concepción del docente de primaria en la propuesta educativa intercultural y bilingüe de la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEMAC) y Educadores Independientes de Chiapas. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa, área 12: multiculturalismo y educación*. Veracruz, México. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie). Memoria electrónica.

135

Hernández Navarro, Luis & Ramón, Vera Herrera (Comps.). (1998). *Acuerdos de San Andrés*. México, DC: Era.

Martínez, Esteban Sifuentes (2001). *La policía comunitaria: un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el Estado de Guerrero*. México, DC: INI.

Mayntz, Renate (2000). *Nuevos desafíos de la teoría del Governance. Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, ES: IGG.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).(1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York: PNUD.

- Quijano, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, Edgardo (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Clacso-Unesco.
- Quintero Romero, Dulce María & Rodríguez, Herrera (2008, otoño). Organizaciones sociales: nuevos actores políticos en Guerrero. *Política y Cultura*, (30), 39-66.
- Rebolledo, Nicanor (2002). Autonomía indígena y educación intercultural. En Guadalupe Bertussi (Coord.), *Anuario educativo mexicano 2001* (pp. 182-207). México, DC: UPN, La Jornada Ediciones.
- Sousa Santos, Boaventura de (2006). La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes (Cap. I) *En Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Accesado en 13 de marzo de 2010, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>.
- Velasco Cruz, Saúl (2008). Desafíos indígenas al federalismo mexicano. En Bokser, Judit & Saúl Velasco Cruz, *Identidad, Sociedad y Política*, México, DC: UNAM.
- Velasco Cruz, Saúl (2010). La inclusión de estudiantes indígenas en las universidades públicas de México. En *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, España. Accesado en em 13 de marzo de 2010, en [http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17\\_Velasco.pdf](http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/53/25/71/PDF/AT17_Velasco.pdf).
- Walsh, Catherine [s.d]. *Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: Apuestas (des)de el in-surgir, re-insurgir y re-vivir*. Accesado en 13 de marzo de 2010, en <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13582/13582.PDF>.





**PONTO DE VISTA**  
**PUNTO DE VISTA**

# O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A REDE DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: REFLEXÕES SOBRE OS SEUS EIXOS NORTEADORES

Carlúcia Maria Silva\*

## 1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Nº.8.069, de 13 de julho de 1990 – (Brasil, 1990) é uma construção progressiva, fruto de processos construídos ao longo da história, acerca dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se de um instrumento jurídico inovador tanto em seu conteúdo como também pelo paradigma estabelecido no tratamento à criança e ao adolescente, ou seja, um novo olhar e lugar nos quais a criança e o adolescente são considerados pessoas em condição especial de desenvolvimento, sujeitos de direitos.

Com o advento do ECA, a criança e o adolescente passam a gozar dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. São os destinatários da proteção integral, cabendo à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público, com absoluta prioridade, assegurar a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Mais do que uma lei, trata-se de um pacto nacional em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Portanto, a efetividade dos direitos da criança e do adolescente é meta e desafio do ECA exigindo a imprescindível intersetorialidade nas políticas públicas e ações governamentais, bem como a interface, no seu cotidiano, entre as ações desenvolvidas pelos Conselheiros Tutelares e Conselheiros de Direitos e pelos demais atores sociais da rede de proteção dos direitos da criança

---

\* Mestre em Ciências Sociais pela PUC/MINAS; Coordenadora do Curso de Processos Gerenciais Ênfase em Gestão de Organizações do Terceiro Setor na FaPP/CBH/UEMG; Professora da FaPP/CBH/UEMG e integrante do seu Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros Municipais e de Conselheiros Tutelares do Estado de Minas Gerais.

e do adolescente, tarefa complexa de todo o sistema de garantia de direitos.

Nesse sentido, ressalta-se o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (Brasil, 2009), instrumento importante para o fortalecimento da democracia e garantia dos direitos da criança e do adolescente, que apresenta diretrizes e objetivos estratégicos tendo em vista a promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

## **2. TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

### **2.1 Antecedentes**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, em seu artigo 25, fez referência expressa aos cuidados e à assistência especiais a que tem direito a criança dispondo enfaticamente que “todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social”. Tornando mais precisas e detalhando as normas relativas aos direitos fundamentais da pessoa humana, a própria ONU aprovou, em 1966, os chamados “Pactos de Direitos Humanos”, compreendendo o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) (CEPGE/SP, 1996) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (CEPGE/SP, 1996). Neles encontram-se inúmeros dispositivos acerca da condição jurídica e do tratamento que devem ser dispensados aos menores de idade, dentre os quais se ressalta o PIDCP, em seu artigo 24, ao dispor que

Toda criança tem direito, sem discriminação alguma por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, origem nacional ou social, posição econômica ou nascimento, às medidas de proteção que sua condição de menor requer, tanto por parte de sua família como da sociedade e do Estado (CEPGE/SP, 1996).

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) (Brasil, 1988), denominada de a “Constituição Cidadã” e fruto da participação das classes populares no processo constituinte, possibilitou grandes avanços na área social e introduziu um novo modelo de gestão das

políticas sociais. Inspirou-se em avançadas conquistas de caráter humanista ao fixar a filosofia e os objetivos que devem servir de parâmetros à legislação brasileira sobre a criança e o adolescente.

Em seu artigo 1º, inciso III, apresenta como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito o princípio da dignidade da pessoa humana. Para garantir a efetividade desse princípio, o texto constitucional elenca vários direitos fundamentais, dentre eles, os direitos sociais, expressos no artigo 6º, quais sejam: educação, alimentação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, além de assistência aos desamparados.

No artigo 24, inciso XV, prevê a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre “proteção à infância e à juventude”. Mais que referir-se a cuidados e proteção da infância e da juventude, esse dispositivo refere-se à sua competência legislativa, não excluindo possibilidade de leis municipais sobre a matéria, competência prevista no artigo 30, inciso II.

Por outro lado, na Carta Constitucional, a família ganha destaque (art. 226, § 4º, 5º e 7º). Por entender e reconhecer a importância dessa entidade como base da sociedade, e por isso digna de proteção, o dispositivo reafirma (art. 226) a especial proteção do Estado para com a família.

No entanto, parece não existir dispositivo constitucional reservando à União, aos Estados ou aos Municípios a competência para a prestação de serviços visando, especificamente, à garantia dos direitos ou à proteção da infância e da juventude, embora o artigo 23 da Constituição da República (Brasil, 1988) enumere as matérias nas quais a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal são conjuntamente competentes. Nesse artigo, incluem-se os cuidados de crianças e adolescentes dentre os quais “o cuidado da saúde e assistência pública” (inciso II) e o “acesso à cultura, à educação e à ciência” (inciso V), como também “o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inciso X). Portanto, pelo princípio de intersetorialidade, todos esses âmbitos da administração pública são também responsáveis pela adoção de medidas que ajudem crianças e adolescentes a acessarem direitos e proteção.

Em seu artigo 227, a Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) lança as bases da doutrina de proteção integral para a garantia à população infantojuvenil brasileira dos direitos fundamentais de sobrevivência, desenvolvimento pessoal e social, como também do direito à integridade física, psicológica e moral. Prevê que, com prioridade absoluta, a família, a sociedade e o Estado devem assegurar, para a criança e o adolescente, “o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”. Prevê, além disso, o dever de proteção a esses seres frente a “toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Brasil, 1989, art. 227).

Por outro lado, a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), composta por um preâmbulo e 54 artigos, foi aprovada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), na Resolução Nº.44/25, e ratificada pelo Brasil em 1990. Ela reafirmou as declarações sobre os direitos da criança, anteriormente realizadas em Genebra, em 1924 e 1959, além de ter ratificado a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), bem como o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos/1966 (CEPGE,1996) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/1966 (CEPGE,1996) como fundamentos e referências básicas no reconhecimento dos meninos e meninas, enquanto pessoas em desenvolvimento, com habilidades e potencialidades.

141

Na CDC, ganham relevância a proteção e o cuidado como direitos, a responsabilidade e o envolvimento dos pais no cuidado e proteção, reafirmando a família como “unidade fundamental da sociedade e meio natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros e, em particular das crianças” (CDC, 1989), e que [a criança] “deve receber a proteção e assistência necessárias para que possa assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade” (CDC, 1989). Acrescenta-se o destaque que deu à competência legislativa do Estado para o estabelecimento de leis e procedimentos que garantam o cumprimento da proteção integral à criança.

Tendo influenciado de modo excepcional a elaboração do ECA, a

Convenção merece ser destacada e considerada como marco histórico na doutrina de proteção integral pela qual, indiscriminadamente, crianças e adolescentes tornaram-se “sujeitos de direitos”.

## **2. 2 Princípios e fundamentos na garantia de proteção integral à criança e ao adolescente**

Sob a influência das diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), o ECA condensa a trajetória da construção dos direitos da criança e do adolescente preceituando que ações de proteção integral à criança e ao adolescente sejam realizadas com prioridade absoluta, fundamentadas no respeito à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento (art. 3º e 4º). Tem como propósito assegurar o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes, em condições de liberdade e dignidade e, ainda, a concretização dos seus direitos [direito à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária].

O ECA rompe com a doutrina até então vigente no Código de Menores – Decreto Nº.6.697, de 10 de outubro de 1979 – (Brasil,1979), para crianças em situação irregular, de abandono ou de delinquência, substituindo as concepções nele subjacentes – infância em “perigo” ou “perigosa – , e passando a tratá-las como “sujeitos de direitos” (art. 15).

O ECA enfatiza a solidariedade e corresponsabilidade no desempenho das ações protetivas ou socioeducativas, não cabendo à família, comunidade, sociedade e ao Estado a exclusividade, ou a isenção em assumir essas ações (art. 4º)<sup>1</sup>. A família, a comunidade, a sociedade e o Estado são entidades básicas de convivência, daí a necessidade da cooperação permanente e mútua na efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. Nesse sentido, a família, a comunidade e a sociedade não podem ficar passivas, sob pretexto de que a satisfação de determinado direito desses sujeitos depende, simplesmente, da criação

---

1. O dispositivo legal ganha maior relevância se relacionado ao artigo 5º, inciso I, da CF (Brasil,1988) onde é enfatizada a igualdade de direitos e obrigação entre homens e mulheres, como também a garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade .

de um serviço pelo poder público. Em contrapartida, a esse não cabe permanecer omissos, por considerar que competem àquelas entidades as iniciativas para assegurar algum dos direitos da infância e da juventude.

À **família natural** – pais ou qualquer um dos dois e seus descendentes diretos (art. 25) –, cabe o dever e a responsabilidade universalmente reconhecidos, decorrente da consanguinidade. Igual responsabilidade cabe à **família substituta**, ao assumir o compromisso decorrente da guarda, tutela ou adoção (artigos 28 e 32). Sendo o primeiro ambiente em que a criança toma contato com a vida social, é a família que, em geral, pode conhecer as necessidades e possibilidades da criança e oferecer-lhe a primeira proteção. Nesse contexto, vale ressaltar as grandes mudanças socioculturais, econômicas e políticas que vêm ocorrendo e o impacto dessas transformações no seio da vida familiar, potencializando problemas diversos, inclusive desajustes psicológicos e/ou sociais de crianças e adolescentes, mais dependentes e vulneráveis a formas de violência física e/ou simbólica. A responsabilidade jurídica perante a criança e o adolescente é da família que, ao mesmo tempo, tem responsabilidade perante a comunidade e a sociedade. Se ela for omissa no cumprimento dos seus deveres ou se agir de modo inadequado na guarda e tutela das crianças e adolescentes poderá causar graves prejuízos a eles, bem como a todos os atingidos pelas consequências dos problemas causados.

143

A **comunidade**, entendida como agrupamento social caracterizado por estreita vinculação entre os seus membros, é o lugar da vivência, convivência, adoção de valores e costumes comuns. É também nela que se pode evidenciar em que medida os direitos das crianças e dos adolescentes estão sendo assegurados ou negados e, ainda, a que riscos eles estão sujeitos. Nesse sentido é ela que recebe os benefícios imediatos do tratamento dispensado às crianças e aos adolescentes, bem como os impactos de comportamentos prejudiciais à boa convivência, adotados por crianças ou adolescentes.

Quanto à **sociedade**, o ECA (art.4º) destaca os princípios da corresponsabilidade e solidariedade. Solidariedade humana enquanto necessidade natural e dever moral de todos os seres humanos que, além das suas necessidades materiais, necessitam, também, da companhia,

convivência e solidariedade de seus semelhantes. Corresponsabilidade que ultrapassa o dever moral e significa a apropriação da responsabilidade social de contribuir para a não ocorrência de discriminações, desajustes ou outras práticas que possam atingir negativamente crianças e adolescentes em situação irregular, de abandono ou delinquência.

### **3. MEDIDAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

O ECA, embasado na doutrina da proteção integral, reconhece a criança e o adolescente como sujeitos em fase de desenvolvimento psíquico e físico, condição que os coloca em posição de mercedores de atenção especial por parte do Estado, da sociedade e dos seus pais e/ou responsáveis.

Em seu artigo 98 (incisos I, II e III), dispõe que as medidas de proteção sejam aplicadas quando houver a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, estabelecidos no próprio ECA, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, ou por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável. Dentre os responsáveis pela ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, o ECA atenta para o surgimento de um terceiro agente, a própria criança, em razão de sua conduta.

144

No ECA está previsto que as medidas protetivas de acolhimento institucional são de aplicação exclusiva pelo Juiz da Infância e Juventude, não podendo mais ser determinadas pelo Conselho Tutelar, visto exigir ordem judicial formalizada na chamada “guia de acolhimento” (art. 101, § 3º e art. 136, parágrafo único). Porém, qualquer afastamento de criança ou adolescente de seu grupo familiar pressupõe uma recomendação técnica (estudo diagnóstico) a subsidiar o parecer do Ministério Público e a decisão judicial ulterior.

No entanto, a aplicação das medidas protetivas não são, necessariamente, medidas judiciais, inclusive, algumas delas podem ser aplicadas também pelo Conselho Tutelar (ECA, art. 101, incisos I a VII, e art. 131). Acrescente-se que entidades mantenedoras de programas de abrigo poderão “em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação



do fato até 24 horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade” (ECA, art. 93).

As medidas protetivas previstas pelo ECA e as alterações específicas posteriores (Lei Nº.12.010, de 03 de agosto de 2009), que podem ser acionadas pela autoridade competente são:

- a)** encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- b)** orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- c)** matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- d)** inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- e)** requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- f)** inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- g)** acolhimento institucional;
- h)** inclusão em programa de acolhimento familiar;
- i)** colocação em família substituta.

145

Para a aplicação das medidas preventivas ressalta-se, dentre outras diretrizes, que:

- O acolhimento institucional e o acolhimento familiar, considerados medidas provisórias e excepcionais, serão utilizados como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação da criança e do adolescente em família substituta, não implicando na privação de liberdade.
- O acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio

e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido.

- Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências previstas, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa.
- Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária, com informações detalhadas sobre aqueles.

A doutrina da proteção integral da criança e do adolescente estabelecida pelo ECA indica que:

146

**1. O encaminhamento aos pais ou responsável** é uma medida adequada às situações de menor gravidade, por exemplo, em caso de fuga da criança ou do adolescente, ou de omissão de terceiros em relação a deveres inerentes à guarda.

**2. A orientação, apoio e/ou acompanhamento temporários** poderão ser realizados pelo Conselho Tutelar, serviço de assistência social, ou, ainda, por serviços especializados do Poder Judiciário, onde esses existam, sendo aplicáveis em casos em que não ocorra uma causa que possa ser incluída entre as hipóteses de tratamento médico-psicológico.

**3. A matrícula e frequência obrigatórias** estão diretamente ligadas à evasão ou infrequência escolar [faltas injustificadas e reiteradas à escola]. Evasão que pode representar, normalmente, a marginalização da criança ou adolescente do sistema de ensino vinculada ao trabalho infantil ou à omissão dos pais. Se constatada por serviços de assistência social e Conselho Tutelar, dentro de suas competências e capacidades, outros órgãos devem assumir a resolução do problema responsabilizando-se

pela busca da conscientização dos pais e/ou responsáveis, ou mesmo do próprio adolescente ou da criança sobre a importância da educação.

**4. A inclusão em programas sociais e de auxílio** tem por finalidade atender situações de precariedade econômico-financeiras, caracterizando-se como uma medida importante e necessária, especialmente, nos casos relacionados à insegurança alimentar e nutricional. Os incisos II e V, do artigo 101, do ECA (Brasil, 1989) tratam de hipóteses nas quais estão envolvidas, direta ou indiretamente, questões de saúde, ou de dependência química ou psíquica às drogas e álcool, fato que não deixa de ser um problema de saúde pública. No entanto, o aparelho estatal ainda não conta com suficientes recursos para atender toda a demanda.

Nessa perspectiva, conforme aponta Marques (2009), a substituição da expressão “**abrigo em entidade**, por “**acolhimento institucional**”, a nova redação do artigo 101, inciso VII, não significa apenas “uma simples alteração de nomenclatura, mas de institutos e paradigmas de interpretação e aplicação normativa”. O dispositivo legal sugere um novo reordenamento institucional, não mais admitindo a criança e o adolescente isolados de seu contexto familiar e comunitário, mas considerando a família como foco principal das políticas públicas.

147

Assim sendo, somente quando a situação de risco ou de desproteção no seio familiar comprometer a integridade do desenvolvimento da criança e do adolescente é que se enseja o afastamento deles desse convívio, devendo-se aplicar a medida de acolhimento.

Percebe-se que a mudança de enfoque, no texto legal, não tem como objetivo a extinção das entidades de abrigo, nem se limita à simples troca de nomes, mas elege o acolhimento institucional como gênero de medida protetiva, enquanto o abrigo em entidade é espécie funcional.

Cabe à entidade de acolhimento institucional, tanto pública como não governamental:

- Localizar-se em área urbana, preferencialmente na mesma região de origem da criança ou do adolescente (art. 101, § 7º), para minorar os efeitos do seu afastamento do grupo familiar e da comunidade com a

qual se relacionava (igreja, escola, amigos etc.).

- Resguardar os vínculos afetivos com o grupo familiar, conceituado como o “grupo de pessoas com laços de consanguinidade, de aliança, de afinidade, de afetividade ou de solidariedade, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária).
- Atender ambos os sexos e diferentes idades para não separar grupos de irmãos (art. 92, V).
- Prestar o atendimento a grupos menores, com adequação da estrutura física e dos programas específicos (art. 92, III).
- Estimular a convivência comunitária e a participação efetiva do grupo familiar, compartilhando práticas e soluções na busca conjunta de alternativas da melhoria do atendimento.
- Trabalhar sempre com vistas ao processo gradativo de reinserção familiar ou, sendo isso inviável, para a recolocação em família substituta, preferencialmente na modalidade de adoção.
- Possibilitar a inclusão do adolescente em programas profissionalizantes.
- Garantir atendimento inclusivo e integrado a crianças e adolescentes com deficiência.
- Estabelecer comunicação permanente com a Justiça da Infância e da Juventude em relação às condições de cada criança ou adolescente acolhido (art. 92, § 2º).
- Dar espaço à voz do acolhido na elaboração e no desenvolvimento do programa de atendimento institucional.
- Articular-se com a rede de serviços da rede pública e da sociedade civil.
- Organizar-se segundo os princípios da metodologia participativa, da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional, visando melhorar os índices de sucesso na reintegração familiar e na adaptação à família substituta (art. 90, § 3º, III).

#### 4. MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DESTINADAS AO ADOLESCENTE INFRATOR

As medidas socioeducativas, impostas ao adolescente infrator, são formas de responsabilização aplicáveis aos que cometem ato infracional, estando previstas no ECA, do art. 112 ao 130.

As medidas socioeducativas aplicáveis têm como objetivo principal a ressocialização do adolescente infrator, demonstrando-lhe o contravalor da sua conduta e afastando-o da sociedade, num primeiro momento, como medida profilática e retributiva. Elas possibilitam a ele a reavaliação da sua conduta e a sua recuperação, preparando-o para uma vida livre, a fim de que, num segundo momento, seja reinserido na sociedade.

Ocorre que, além do valor pedagógico, a responsabilização do jovem que comete ato infracional, também opera via imposição de uma sanção. Isso porque a coerção é mais sentida e vivenciada por meios que restringem o direito de ir e vir do infrator, ou seja, por medidas de internação (ECA, art. 121).

Para imposição dessas medidas, é imprescindível levar em consideração a idade do jovem à data do delito praticado (ECA, art. 104), as características da infração, a situação em que o delito foi praticado, bem como a capacidade do adolescente em cumprir a medida, pressupondo a sua aplicação por anterior verificação da autoria e da materialidade da infração (ECA, art. 114). Tudo isso como forma de referendar o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório (ECA, art. 110; CF, art. 5º, incisos LIV e LV). Tais regimes devem se realizar em conjunto com as políticas públicas, respeitando-se os direitos da infância e juventude e as respectivas condições de cidadania.

As medidas socioeducativas previstas pelo ECA são: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional.

Na **advertência** (ECA, art. 112, I e 115), normalmente o juiz conversa com o adolescente sobre os atos por ele cometidos e produz um documento sobre o ocorrido, ou seja, a admoestação oral será reduzida a termo e

assinada. Ato realizável em entrevista com o juiz da Vara da Infância e Juventude, e aplicável às infrações leves tendo como finalidade alertar os pais sobre as atitudes do adolescente.

A **obrigação de reparar o dano** (ECA, art. 112, II e 116) trata de ato infracional relativo a lesões patrimoniais. A autoridade judicial poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua o objeto furtado, promova o ressarcimento do dano ou, ainda, compense o prejuízo da vítima. A obrigação de reparar o dano, seja por meio do ressarcimento ou por outra forma, além de compensar o prejuízo financeiro da vítima, visa despertar o senso de honestidade e responsabilidade do adolescente em relação ao bem alheio.

Já a **prestação de serviços à comunidade** (ECA, art.117) tem um caráter pedagógico e de punição útil à sociedade. Consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por um período não superior a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e estabelecimentos congêneres, bem como junto a programas comunitários ou governamentais.

150 Por sua vez, a **liberdade assistida** (ECA, art. 112, inciso IV e arts. 118 e 119) será adotada sempre que a autoridade responsável entender ser esta a alternativa mais viável para acompanhamento e orientação do adolescente. Nesse caso, o jovem não é privado do convívio familiar, mas sofre restrições à sua liberdade e a seus direitos. O adolescente e a sua família serão acompanhados por um profissional, durante seis meses, no mínimo, e, nesse período, eles poderão ser inseridos em projetos sociais, com frequência e rendimento escolar acompanhados. Além disso, o adolescente poderá receber incentivo para o ingresso no mercado de trabalho formal, caso sua idade seja compatível, nos termos legais.

O regime de **semiliberdade** (ECA, art. 120) pode ser determinado desde o início ou como forma de transição para o meio semiaberto ou aberto. Em qualquer das hipóteses a medida deverá ser acompanhada da escolarização e profissionalização possibilitando a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial. Não há prazo determinado de duração dessa medida, cabendo à autoridade judicial avaliar cada caso.

A **medida de internação** (ECA, arts. 121 a 123), conhecida como privação de liberdade, só deve ser aplicada mediante a prática de atos infracionais graves. Tal medida não comporta prazo determinado uma vez que essa reprimenda adquire o caráter de tratamento regenerador do adolescente. No entanto, o período máximo de internação deverá ser de três meses. Atingido esse limite de tempo, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade (ECA, art. 120) ou de liberdade assistida (ECA, arts. 118 e 119).

No entanto, nos termos do previsto no ECA (art. 101, incisos I a VI), outras medidas socioeducativas são, também, cabíveis ao adolescente infrator. Trata-se das medidas específicas de proteção como: encaminhamento aos pais, frequência obrigatória a estabelecimento de ensino, programas comunitários, tratamento médico e/ou psicológico, abrigo e família substituta.

Por outro lado, no ECA reconhece-se que a criança e o jovem, em função de dada conduta – crime ou contravenção – reconhecida como ato infracional (art. 103), possam vir a ter direitos ameaçados ou violados. Assim, elege-se o princípio da **inimputabilidade** dos indivíduos entre zero e 18 anos (ECA, art. 104), tendo por base a reconhecida condição peculiar de desenvolvimento sociocognitivo em que se encontram . Nesse sentido, garante à criança com até 12 anos que comete um ato infracional, a preservação de todos os direitos assegurados em lei, admitindo-se apenas para o adolescente infrator a restrição do seu direito à liberdade, mesmo assim, somente em casos considerados de extrema gravidade e em condições específicas.

151

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ECA são expressos direitos da população infantojuvenil brasileira, afirmando-se o valor intrínseco da criança e do adolescente como seres humanos, a sua condição de pessoas em desenvolvimento e o reconhecimento de sua vulnerabilidade.– princípios que fundamentam a proteção integral e defesa dos seus direitos por parte da família, da sociedade e do Estado.

O Estatuto acarreta mudanças de paradigmas importantes, desafiando

os seus operadores na transição do plano teórico-conceitual para a respectiva operacionalização.

As medidas de proteção, previstas no ECA, apoiam-se em procedimentos metodológicos interdisciplinares, pautados no caráter emancipador de todas as ações a serem empreendidas no processo educativo das crianças e adolescentes, para que lhes sejam propiciadas condições básicas de suporte para atingirem uma etapa de autonomia na condição da própria existência.

Para isso, torna-se necessário um trabalho social e educativo que abranja várias dimensões – pedagógica, política, social e econômica. Faz-se necessário, também, um desdobramento das potencialidades de autodeterminação e libertação do educando, enquanto sujeito de um processo que se renova continuamente, através da escolarização, profissionalização, saúde, cultura e lazer.

O trabalho educativo, em sua globalidade, deverá contemplar uma atuação efetiva com as famílias e a comunidade, interferindo em processos mais amplos que a própria necessidade da criança ou do adolescente. A atuação dos profissionais, quanto ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, deve se articular com processos mais abrangentes incluindo orientações relativas aos mecanismos a serem utilizados para o encaminhamento das necessidades básicas da criança ou do adolescente: saúde, trabalho, justiça, assistência social e outras.

152

Não obstante tantos avanços alcançados com o ECA, ainda resta um longo caminho a ser percorrido até que se atinja a garantia plena de direitos da população infantojuvenil com instituições sólidas e mecanismos operantes.

Consequentemente, a implementação integral do ECA representa ainda um desafio para todos os envolvidos e comprometidos com a garantia dos direitos da população infantojuvenil. Desafios que se manifestam não só na esfera governamental, frente à exigência de novos paradigmas na prática de agentes públicos, muitas vezes marcada, ao longo da história, por práticas assistencialistas, corretivas e repressoras, mas, também, em relação ao exercício do controle social compatível com as competências e funções dos Conselhos Tutelares e de Direitos. Contexto e cenário que



requerem novas institucionalidades na execução de medidas protetivas e socioeducativas, bem como a articulação das redes locais de proteção integral.

Tais procedimentos, desde que comprometidos com as bases populares, tendem a garantir melhor nível de qualidade das ações e uma maior abrangência no atendimento, além de se constituírem em recursos à criatividade institucional e comunitária para o enfrentamento de limitações, desafios e dificuldades.

### Referências

Brasil. República Federativa (1979). *Código de Menores* (Decreto Nº. 6.697, de 10 de outubro de 1979). Acesso em 04 de fevereiro de 2010, de [http://www.ciespi.org.br/base\\_legis/baselegis\\_view.php?id=221](http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=221).

Brasil. República Federativa (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal.

Brasil. República Federativa (1990). *Estatuto da criança e do adolescente* (Lei Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990). Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal.

Brasil (2009). Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)*. Brasília, DF: SEDH/Presidência da República.

*Convenção sobre os Direitos da Criança* (1989). Acesso em 04 de fevereiro de 2010, de [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_crianca.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php).

*Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948). Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Acessado em 19 de fevereiro de 2010, da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo: [www.direitoshumanos.usp.br](http://www.direitoshumanos.usp.br)

Marques, Carlos Alexandre (2009). *Comentários à Lei Nº.12.010/2009*. Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação. Escola Superior do Ministério Público. Goiânia, GO. Acesso em 15

O Estatuto da Criança e do Adolescente e a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente:  
reflexões sobre os seus eixos norteadores

de fevereiro de 2010, de [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/comentarios\\_lei\\_12.010.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/comentarios_lei_12.010.pdf).

São Paulo. Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado (CEPGE), Grupo de Trabalho de Direitos Humanos (1996). *Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*. São Paulo: CEPGE.



**NOTA ESPECIAL**  
**APUNTE PARTICULAR**

## GUIA PARA COLABORADORES | GUÍA PARA LOS COLABORADORES

### NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE TEXTOS

#### 1. INFORMAÇÕES GERAIS

A revista *Perspectivas em Políticas Públicas (PPP)*, editada pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/Campus de Belo Horizonte/Universidade do Estado de Minas Gerais/Brasil (FaPP/CBH/UEMG/Brasil), de periodicidade semestral, dedica-se a publicar textos inéditos ou de escassa difusão nos idiomas português e espanhol, que sejam relacionados às políticas públicas nos diferentes âmbitos governamentais. No caso de escassa difusão, deve ser indicado o veículo da publicação original do texto e formalizada a permissão da sua publicação pelo autor.

Em **PPP** serão publicados textos nas categorias<sup>1</sup> de:

- **Artigos originais e de pesquisa** – contribuições destinadas a divulgar resultados de pesquisa original inédita, que possam ser replicados ou generalizados. Tamanho: entre 12 e 24 páginas;

- **Artigos de atualização** – trabalhos descritivos, fundamentados na literatura recente acerca da situação global em que se encontra determinado assunto. Extensão: até 9 páginas;

- **Relatos de experiência** – trabalhos de observações originais, acompanhados de análise e discussão. Extensão: até 9 páginas;

- **Depoimentos e entrevistas** – depoimentos e entrevistas destinadas a divulgar experiências, histórias de vida ou realizações profissionais de personagens com representatividade e/ou interesse na área. Extensão: até 12 páginas;

- **Ensaio** – textos de análise e questionamentos sobre modelos teóricos

---

1. Classificação apresentada por Ferreira, Sueli Mara Soares Pinto & Targino, Maria das Graças (Orgs.) (2005). *Preparação de Revistas Científicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Reichmann e Autores.

existentes. Incluem a elaboração de hipóteses para futuras pesquisas. Extensão: até 9 páginas;

- **Resenhas** – textos comentados acerca de publicações (recém-lançadas, preferencialmente), contendo apreciações e análise crítica e interpretativa. Extensão: até 9 páginas.

## 2. APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL

A remessa dos textos para publicação em **PPP** implica automaticamente em cessão dos direitos autorais relativos ao trabalho. Os textos serão submetidos à apreciação cega de, pelo menos, dois avaliadores e, para tanto, no corpo do trabalho não deve aparecer nenhuma indicação sobre a sua autoria.

Serão garantidos sigilo e anonimato tanto do autor do texto quanto dos seus avaliadores.

Os textos que receberem sugestões de alterações para publicação serão encaminhados ao autor para os devidos ajustes, devendo ser devolvidos no prazo determinado.

A aprovação final dos textos é de responsabilidade do Comitê Editorial de **PPP** que se reserva o direito de fazer neles pequenas alterações, com vistas a manter a homogeneidade da publicação, porém, respeitando o estilo e as opiniões dos seus autores.

Em nenhuma hipótese serão devolvidos os originais dos textos submetidos à apreciação para publicação em **PPP**.

## 3. APRESENTAÇÃO DO TEXTO

A revista *Perspectivas em Políticas Públicas* adota, com algumas adaptações, as normas de publicação da American Psychological Association (APA), versão de 2001<sup>2</sup>.

---

2. No site de **PPP**, no “Guia para Apresentação”, encontram-se as “Normas da APA (2001) relativas à documentação: versão concisa e adaptada”.

O processo editorial só terá início se o texto submetido à apreciação para publicação em **PPP** obedecer às condições técnicas a seguir especificadas; caso contrário, será devolvido para adequação a elas.

### **3.1 Diretrizes gerais**

O arquivo original do texto deve ser enviado para o endereço eletrônico *pppfapp@uemg.br*, acompanhado de documento de cessão dos direitos autorais, nos termos das orientações apresentadas em “Anexo”.

### **3.2 Diretrizes de formatação**

- a) *Papel*: tamanho A4 (21 x 29,7cm).
- b) *Formato doc*, no programa Word for Windows, em versão 6.0 ou superior.
- c) *Fonte*: Tahoma, tamanho 10, ao longo de todo o texto.
- d) *Margens*: 2,5 cm em todos os lados (superior, inferior, esquerda e direita).
- e) *Espaçamento*: espaço entrelinhas de 1,5, ao longo de todo o texto.

### **3.3 Diretrizes para organização e estruturação do material**

O material encaminhado deve ser composto por: folha de rosto identificada (todos os autores), folha de rosto sem identificação, resumo e palavras-chave, corpo do texto, apêndices.

**3.3.1 Folha de rosto** (primeira página). Esta página deve conter:

- a) O título do texto, na posição centralizada, com fonte tipo Tahoma, tamanho 10, com letras maiúsculas e em negrito. Ele deve ser o mais ilustrativo e conciso possível, escrito no idioma original do texto (espanhol ou português).
- b) O nome completo de cada um dos autores após o título do texto no seu idioma original (fonte tipo Tahoma, tamanho 10).
- c) Quando a autoria for de múltiplos autores, se indicará claramente para qual deles as correspondências deverão ser encaminhadas, bem

como se informará o endereço eletrônico do responsável pelo trabalho, ou do primeiro autor.

**d)** Uma nota de rodapé, não numerada, sobre o autor, com uma breve descrição acerca das suas atividades atuais e da sua formação acadêmica.

**e)** Informações complementares, quando for o caso, como, por exemplo, fomento de pesquisa ou bolsa de estudo, bem como outras especificações necessárias sobre o trabalho desenvolvido.

**3.3.2** *Folha de rosto sem identificação*: uma segunda página deve conter, novamente, o título do texto no idioma original desse.

**3.3.3** *Resumo e palavras-chave*: apresentados a partir da segunda página, imediatamente após o título do texto, serão escritos, primeiramente, no idioma original desse. Em seguida, tanto o título, quanto o resumo, bem como as palavras-chave devem ser apresentados nas versões em espanhol ou em português, conforme o idioma original do texto, e, por fim, na versão em inglês.

**a)** O *resumo*, com uma extensão entre 150 e 250 palavras, deverá ser estruturado em introdução, métodos, resultados e discussão nos quais serão descritos, de forma concisa, os aspectos originais e relevantes do trabalho. No caso de textos que não sejam produto de investigações, se fará o resumo do trabalho sem dividi-lo nessas quatro partes.

**b)** A *listagem de, no máximo, cinco palavras-chave* que identifiquem o conteúdo do trabalho deve acompanhar cada resumo, no mesmo idioma da sua versão, para a respectiva inclusão nos repertórios e bases de dados nacionais e internacionais. As palavras-chave deverão estar separadas por ponto, com a primeira letra de cada uma delas em maiúscula.

**3.3.4** *Corpo do texto* (inicia-se após o resumo e as palavras-chave nos três idiomas).

Deve constar, na medida do possível (segundo permita o discurso científico das distintas áreas do conhecimento), de: introdução, fundamentação teórica, objetivos e métodos, resultados, discussão e conclusões, e referências.

**a) Introdução:** deverá fazer a apresentação geral do texto justificando-se a importância do problema abordado na investigação.

**b) Fundamentação teórica:** sem a realização de uma revisão detalhada da literatura, deve incluir uma revisão teórica sobre o tema estudado, utilizando as citações bibliográficas estritamente necessárias, segundo as normas da APA.

**c) Método:** deverá ser apresentado com a precisão conveniente para que o leitor compreenda o desenvolvimento da investigação, incluindo a descrição do cálculo do tamanho da amostra e a forma de amostragem utilizada e, ainda, a referência ao tipo de análise estatística empregado. Quando se tratar de uma metodologia original, torna-se necessário expor as razões do seu emprego, bem como descrever as suas possíveis limitações.

**d) Resultados:** deverão aparecer, numa sequência lógica no texto, os quadros, as tabelas e as figuras, cuidando-se para que os dados não sejam repetidos. Observações importantes relativas aos dados descritos deverão ser ressaltadas, sem se emitir juízos de valor acerca dos materiais e métodos empregados.

160

**e) Discussão e conclusões:** deverão resumir as descobertas, relacionando as observações do autor com outros estudos de interesse, e ser assinaladas as contribuições e limitações de um e de outros. Os dados ou outros materiais já comentados noutras partes do texto não devem ser repetidos. As conclusões devem estar relacionadas aos objetivos do estudo, evitando-se afirmações não apoiadas nos dados do trabalho. Devem ser mencionadas as inferências acerca das descobertas e das suas limitações, incluindo-se deduções para uma investigação futura acerca da temática abordada.

**f) Referências:** apresentadas ao final do texto numa listagem em que são fornecidas informações completas sobre as obras referidas no corpo do texto; obrigatoriamente, devem seguir o estilo APA. Apenas as obras consultadas que forem mencionadas no corpo do texto devem constar das referências.



### 3.3.5 Recursos técnicos da organização do texto.

**a) Citações:** apresentadas na forma de transcrição de trechos da obra citada no texto e/ou reproduzindo uma ideia do autor, sem, no entanto, utilizar as palavras desse. As citações conferem maior confiabilidade, esclarecem ou complementam o que está sendo apresentado no trabalho, documentando a interpretação do autor acerca da temática abordada. Obrigatoriamente devem seguir o estilo APA, dando-se crédito aos autores e às datas de publicação de todas as obras referidas.

#### **b) Notas e anexos:**

- Cada *nota de rodapé* deve comunicar apenas uma ideia, ser utilizada somente quando for necessária para complementar ou ampliar informações importantes do texto e contribuir para uma discussão. Nesse sentido, especificarão indicações bibliográficas e/ou webgráficas e uma citação de reforço, fornecerão observações complementares do autor e tradução de determinado texto, ou, ainda, propiciarão remissões internas ao próprio texto ou externas a ele. No caso das indicações bibliográficas e webgráficas citadas nas notas de rodapé, essas devem aparecer na lista de referências ao final do texto. Para maior destaque, as notas de rodapé deverão vir com fonte tipo Tahoma, tamanho 9.

- Os *anexos*, apresentados imediatamente após as referências, deverão ser utilizados apenas para incluírem demonstrações matemáticas, tabelas extensas, listas de palavras, amostras de questionários ou outros instrumentos de pesquisa do estudo, considerados indispensáveis ao fornecimento de informações detalhadas, que poderiam desviar a atenção do leitor caso fossem apresentadas no corpo principal do texto. Um texto pode incluir mais de um anexo; obrigatoriamente, devem ser referidos no corpo do trabalho por seus respectivos nomes, cada um deles com um título próprio. Se o texto tem apenas um anexo, ele deve ser identificado por "Anexo". Caso tenha mais de um, eles devem ser indicados e identificados pelas letras do alfabeto, em maiúsculo, na ordem em que são mencionados no corpo do texto (Exemplo: Anexo A, Anexo B e assim por diante).

**c) Quadros, tabelas e figuras:** esses recursos devem ser reservados para dados fundamentais, diretamente relacionados ao conteúdo do texto e, ainda, para simplificar aqueles que ficariam muito densos com dados numéricos em excesso. Acrescente-se que:

- Além de seguirem obrigatoriamente o estilo APA, devem apresentar valores numéricos inteiros (exatos) e os dados dispostos ordenadamente em linhas e colunas sem que sejam fechadas nas laterais, facilitando comparações, não incluindo dupla documentação sob formas diferentes (quadros, tabelas e figuras). Devem-se usar traços duplos ou cheios na horizontal para limitar o quadro e a tabela, e traços simples para as demais separações internas.
- Nas apresentações desses recursos, evita-se o uso de cores, substituindo-as pela escala de cinza e recomenda-se a utilização de legendas para a interpretação correta dos mesmos.
- Os seus títulos devem explicitar perfeitamente os próprios conteúdos, apresentando-se em maiúscula a primeira letra da primeira palavra desses títulos e dos nomes próprios neles contidos.
- Cada quadro, tabela ou figura deve ter a sua numeração em algarismos arábicos, segundo a ordem da respectiva apresentação no texto, mas com sequências independentes. As palavras “Quadro”, “Figura”, “Tabela” que aparecerem no texto, devem ser escritas com a primeira letra em maiúscula e ser acompanhadas do número ao qual se referem.
- A utilização de expressões como “a tabela acima”, “a figura abaixo” etc. não devem ser utilizadas porque, no processo de editoração, a localização das mesmas poderá ser alterada.
- São considerados “Quadros” as apresentações do tipo tabular que não empregam dados estatísticos.
- São consideradas “Figuras” todas as ilustrações necessárias à complementação do texto, sejam fotografias, gráficos, mapas, cartogramas e desenhos que, também, devem ser apresentados em escala de cinza. No caso da utilização de fotografias de terceiros, essas deverão vir acompanhadas da autorização formal do seu uso, assinada e datada pelos fotografados.

**d) Sublinhados, itálicos e negritos:** devem ser grifadas as palavras ou expressões que o autor desejar enfatizar no texto, por exemplo, “estrangeirismos” como *self*, *locus*, outros. O itálico (menos onde é requerido pelas normas de publicação), o negrito, as marcas d’água ou demais recursos, que possam tornar o texto visualmente atrativo, devem ser utilizados com parcimônia, pois podem acarretar problemas para a editoração.

**e) Abreviações e siglas:**

- Ao serem citadas, pela primeira vez, publicações de autoria de entidades coletivas conhecidas pela sigla, deve-se mencionar no texto o nome da entidade por extenso, seguida da sigla entre parênteses, sendo que, a partir da segunda menção, pode ser usada somente a sigla.
- Quando se tratar de documento de autoria da administração direta do governo, deve-se seguir o critério anterior para se referir à fonte, citando apenas o nome geográfico do país, do estado ou cidade, seguido da data.
- As unidades de peso e medida devem ser abreviadas desde que estejam acompanhadas por um numeral, mas, quando usadas isoladamente no texto, devem aparecer por extenso.
- Os nomes geográficos devem ser utilizados sempre por extenso, com exceção daqueles que se referem a países conhecidos mundialmente por sua abreviatura.

163

**f) Expressões e abreviaturas em Latim:** essas devem ser usadas apenas em texto entre parênteses. Em texto sem parênteses, usa-se a tradução desses termos em português: cf. = compare; i.e. = isto é; ex. = por exemplo; viz. = ou seja; etc. = e assim por diante; vs. = versus, contra). O uso dos termos apud, ap., op. cit, id. ibidem, devem ser evitados pois não fazem parte das normas da APA.

**g) Seções e subseções:** os títulos das seções do texto, com fonte tipo Tahoma, tamanho 10, com letras maiúsculas e em negrito, devem ser numerados com algarismos arábicos, na sequência em que aparecem

no corpo do trabalho, separados do parágrafo anterior por duas linhas. Os títulos das subseções, com fonte tipo Tahoma, tamanho 10 e em negrito, devem ter apenas a primeira letra da sua primeira palavra em maiúsculo. Os subtítulos das subseções, com fonte tipo Tahoma e tamanho 10, devem estar em itálico e apenas com a primeira letra da sua primeira palavra em maiúsculo.

---

## ANEXO

### CESSÃO DE DIREITOS AUTORAIS

Considerando a Lei nº 9.610/Brasil, de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências, as condições para a Cessão de Direitos Autorais são as seguintes:

**1.** A revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**” (**PPP**) passa a manter, com a cessão dos direitos autorais, a posse desses direitos sobre os textos por ela publicados.

**2.** O autor retém seus direitos morais sobre o texto, incluindo o direito de ser identificado como autor sempre que o texto for publicado.

**3.** A **PPP**, mediante solicitação formal do autor, autorizará a publicação do documento em forma de capítulo ou parte de livro.

**4.** Apesar da cessão dos direitos autorais, o autor retém o direito de reutilizar o material em coleções futuras de seu próprio trabalho. O reconhecimento da publicação anterior em **PPP** é a única exigência em tal caso.

**5.** O autor poderá fazer fotocópias do texto, ou distribuí-lo por meio de correio eletrônico ou fax e/ou por cópias reprográficas, desde que destinadas às suas próprias aulas e/ou com a finalidade de atender objetivos de pesquisas, sob a condição de que:

**a)** tais cópias não sejam revendidas; e

**b)** estejam indicadas, claramente, em todas as cópias do material, a referência à fonte original da publicação e o nome da PPP (mantenedora

dos direitos autorais).

As partes **A** e **B** do formulário abaixo deverão ser assinadas pelo autor, enviando-se uma via à **PPP**, que a arquivará.

## **Parte A**

Nome e endereço eletrônico de todos os autores do texto:

Título do texto:

Na consideração da publicação da minha contribuição para a revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**” (**PPP**), declaro que:

**(a)** Este texto é trabalho original do autor, não tendo sido previamente publicado em outro lugar e/ou em outra língua em seu formato final (exceto em anais de encontro científico), nem no formato impresso ou eletrônico (incluindo páginas da World Wide Web, grupos de discussão, ou outros modelos de boletim eletrônico) e não está sob consideração para publicação em outra parte.

**(b)** Este texto não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais, ou outro direito de terceira parte, ou qualquer material de natureza obscena, difamatória, ou de outra maneira ilegal, e indenizarei a revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**” contra todas as reclamações e despesas (incluindo custos e despesas legais) causadas por qualquer ruptura desta garantia e de outras garantias em meu interesse nesse acordo.

**(c)** Foi obtida a permissão pelo autor para a reprodução no formato impresso e eletrônico, e foram reconhecidas as fontes de todas as ilustrações, diagramas, ou qualquer outro material incluído no texto de que eu não sou o proprietário dos direitos autorais;

**(d)** Afirmando ter concordado com a versão final que será publicada pela revista, a qual teve sua redação revisada.

**Assinatura do autor responsável:**

**Data:**

## Parte B

Em relação à publicação do presente texto na revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, atribuo, por este meio, com garantia total do título, à referida revista todos os direitos autorais atuais e/ou futuros do citado texto, por todo o mundo, em qualquer forma e em qualquer linguagem e por todo o tempo, incluindo quaisquer extensões, renovações, revisões e reedições, junto com todos os direitos resultantes da ação.

### Assinatura do autor responsável:

### Data:

## NORMAS DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS PARA PUBLICACIÓN EN “PPP”

### 1. INFORMACIONES GENERALES

166 El periódico **Perspectivas em Políticas Públicas (PPP)**, editado por Facultad de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/Campus de Belo Horizonte/ Universidad del Estado de Minas Gerais/Brasil (FaPP/CBH/UEMG/Brasil), de periodicidad semestral, se dedica a publicar textos inéditos y de escasa difusión en los idiomas portugués y español, relacionados a las políticas públicas en los diferentes ámbitos gubernamentales. En el caso de escasa difusión, debe de ser indicado el vehículo de la publicación original del texto y formalizada la permisión de su publicación por el autor.

En **PPP** serán publicados textos en las categorías<sup>3</sup> de:

- **Artículos originales y de pesquisa** – contribuciones destinadas a divulgar resultados de investigación original inédita que pueden ser replicados o generalizados. Tamaño: entre 12 y 24 páginas;

---

3. Clasificación presentada por Ferreira, Sueli Mara Soares Pinto & Targino, Maria das Graças (Orgs.) (2005). *Preparação de Revistas Científicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Reichimann e Autores.

- **Artículos de actualización** – trabajos descriptivos, fundamentados en la reciente literatura acerca de la situación global en que se encuentra determinado tema. Extensión: hasta 9 páginas;

- **Relatos de experiencia** – trabajos de observaciones originales, acompañados de análisis y discusión. Extensión: hasta 9 páginas;

- **Testimonios y entrevistas** – testimonios y entrevistas destinados a divulgar experiencias, historias de vida o realizaciones profesionales de personajes con representatividad y/o interés para el área. Extensión: hasta 12 páginas;

- **Ensayos** – textos de análisis y argumentación sobre modelos teóricos existentes. Incluyen la elaboración de hipótesis para futuras investigaciones. Extensión: hasta 9 páginas;

- **Reseñas** – textos comentados acerca de publicaciones (recién difundidas, preferiblemente), conteniendo apreciaciones y análisis crítico e interpretativo. Extensión: hasta 9 páginas.

## 2. APRECIACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL

167

La remesa de los textos para publicación en **PPP** implica automáticamente en cesión de los derechos de autor relativos al trabajo. Los textos serán sometidos a la apreciación ciega de por lo menos dos evaluadores y, por esto, en el cuerpo del trabajo, no debe de venir ninguna indicación sobre la autoría.

Serán garantidos sigilo y anonimato tanto al autor o a los autores como a los evaluadores.

Los textos que recibieren sugerencias de alteraciones serán encaminados a su(s) autor(es) para los debidos ajustes y deben de ser devueltos en el plazo determinado.

La aprobación final de los textos es de responsabilidad del Comité Editorial de **PPP**, que se reserva el derecho de hacer en ellos, si necesario, pequeñas alteraciones de modo a mantener la homogeneidad de la publicación, pero respetando el estilo y las opiniones de su(s) autor(es).

En ninguna hipótesis serán devueltos los originales de los textos sometidos a la apreciación para publicación en **PPP**.

### 3. PRESENTACIÓN DEL TEXTO

La revista Perspectivas en Políticas Públicas adopta, con algunas adaptaciones, las normas de publicación de American Psychological Association (APA), versión de 2001<sup>4</sup>.

El proceso editorial solamente será iniciado caso el texto sometido a la apreciación para publicación en PPP obedecer a las condiciones técnicas especificadas a seguir; en caso contrario, será devuelto para adecuaciones a ellas.

#### 3.1 Directrices generales

El archivo original del texto debe de ser enviado para la dirección del correo electrónico [pppfapp@uemg.br](mailto:pppfapp@uemg.br) acompañado del documento de cesión de derechos de autor, en los términos de las orientaciones presentadas en "Anexo".

168

#### 3.2 Directrices de formato

- a) *Papel*: tamaño A4 (21 x 29,7 cm.).
- b) *Formato*: doc, en el programa Word for Windows, en versión 6.0 o superior.
- c) *Fuente*: Tahoma, tamaño 10 a lo largo de todo el texto.
- d) *Márgenes*: 2,5 cm., en todos los lados (superior, inferior, izquierda y derecha),
- e) *Espaciamiento*: espacio entrelíneas de 1,5, a lo largo de todo el texto.

#### 3.3 Directrices para organización y estructuración del material

El material encaminado debe de ser compuesto por: portada identificada

---

4. En el site de PPP, en Guía para Presentación, se encuentran las "Normas de APA (2001) relativas a la documentación: versión concisa y adaptada".



(todos los autores), portada sin identificación, resumen y palabras clave, cuerpo del texto, apéndices.

**3.3.1 Portada** (primera página). Esta página debe de contener:

**a)** El título del texto, en posición centralizada, con fuente tipo Tahoma, tamaño 10, con letras mayúsculas y en negrita. Él debe de ser el más ilustrativo y conciso posible, escrito en el idioma original del texto (español o portugués).

**b)** El nombre complejo de cada uno de los autores enseguida al título del texto (fuente Tahoma, tamaño 10).

**c)** Cuando hay muchos autores se indicará claramente para cual de ellos será enviada la correspondencia, así como deberá ser informada la dirección del correo electrónico del responsable por el trabajo, o el del primer autor.

**d)** Nota a pié de página, no numerada, sobre el autor con una breve descripción acerca de sus actividades actuales y de su formación académica.

**e)** Informaciones complementarias, si el caso lo exigir, como fomento de investigación o beca o otras especificaciones necesarias sobre el trabajo desenvuelto.

169

**3.3.2 Portada sin identificación:** una segunda página debe de contener nuevamente el título del texto en su idioma original.

**3.3.3 Resumen y palabras clave:** presentados en la segunda página inmediatamente después del título del texto, serán escritos primeramente en su idioma original. Enseguida, el título, el resumen y las palabras clave deben de ser presentados en la versión portuguesa o española, conforme el idioma original del texto y, por fin, el título, la versión y las palabras clave en inglés.

**a)** *El resumen*, con extensión entre 150 y 250 palabras, deberá ser estructurado en introducción, métodos, resultados y discusión, en los cuales los aspectos originales y relevantes del trabajo serán descritos de forma concisa. En el caso de textos que no sean producto de

investigación, el resumen del trabajo no será dividido en esas partes.

**b)** *La lista de, en el máximo, cinco palabras clave* que identifiquen el contenido del trabajo, debe de acompañar cada resumen en el idioma de su versión, para la respectiva inclusión en los repertorios y bases de datos nacionales e internacionales. Las palabras clave serán separadas por punto, con la primera letra de cada una de ellas en mayúscula.

**3.3.4** *Cuerpo del texto* (se inicia después del resumen y de las palabras clave en los tres idiomas).

Él debe de constar, en la medida de lo posible (según permita el discurso científico de las distintas áreas de conocimiento), de: introducción, fundamento teórico, objetivos y métodos, resultados, discusión y conclusiones, y referencias.

**a)** *Introducción:* deberá hacer la presentación general del texto, justificándose la importancia del problema abordado en la investigación.

**b)** *Fundamento teórico:* sin la realización de una revisión detallada de la literatura, se debe incluir una revisión teórica sobre el tema estudiado, utilizándose las citas bibliográficas estrictamente necesarias, según las normas de APA.

**c)** *Método:* deberá ser presentado con la precisión conveniente para que el lector comprenda el desarrollo de la investigación, incluyendo la descripción del cálculo del tamaño de la muestra y la forma del muestreo utilizado y, aún, la referencia al tipo de análisis estadístico empleado. Cuando se tratar de una metodología original, se torna necesario exponer las razones de su empleo, bien como describir sus posibles limitaciones.

**d)** *Resultados:* deberán de aparecer, en secuencia lógica, en el texto, los cuadros, las tablas y las figuras, cuidándose para que no se repitan los datos. Observaciones importantes relativas a los datos descritos deberán de ser resaltados, sin que se emita juicios de valor acerca de los materiales y métodos empleados.

**e)** *Discusión y conclusiones:* deberán de resumir las descubiertas, relacionando las observaciones del autor con otros estudios de interés y ser señaladas las contribuciones y limitaciones de uno y de otros. Los

datos u otros materiales ya comentados en otras partes del texto no deben de ser repetidos. Las conclusiones deben estar relacionadas a los objetivos del estudio evitándose afirmaciones no apoyadas en los datos del trabajo. Deben de ser mencionadas las inferencias acerca de las descubiertas y de sus limitaciones, incluyéndose deducciones para una investigación futura acerca de la temática abordada.

**f) Referencias:** presentadas al final del texto en una lista en que son proporcionadas informaciones complejas sobre las obras referidas en el cuerpo del texto, deben obligatoriamente seguir el estilo APA. Sólo las obras consultadas que han sido mencionadas en el cuerpo del texto deben de constar de las referencias

### **3.3.5 Recursos técnicos de organización de texto.**

**a) Citaciones:** presentadas en la forma de transcripción de trechos de la obra citada en el texto y/o reproduciendo una idea del autor sin, con todo, utilizar sus palabras. Las citaciones confieren mayor confiabilidad, esclarecen o complementan lo que está siendo presentado en el trabajo, documentando la interpretación del autor acerca de la temática abordada. Obligatoriamente deben de seguir el estilo APA, prestándose créditos a los autores y a las fechas de publicación de todas las obras referidas.

171

**b) Notas y anexos:**

- Cada nota a pie de página debe de comunicar sólo una idea, ser utilizada solamente cuando necesario para complementar o ampliar informaciones importantes del texto y contribuir para una discusión. En ese sentido, notas y anexos especificarán indicaciones bibliográficas y/o webgráficas y una citación de refuerzo; proporcionarán observaciones complementarias del autor y traducción de determinado texto, o aún propiciarán remisiones internas al propio texto o externas a él. En el caso de las indicaciones bibliográficas y webgráficas citadas en las notas a pie de página, éstas deben de constar en la lista de referencias al final del texto. Para mayor realce, las notas a pie de página deberán ser presentadas en fuente tipo Tahoma, tamaño 9.
- *Los anexos*, presentados inmediatamente después de las referencias,

deberán ser utilizados solamente para incluir demostraciones matemáticas, tablas extensas, listas de palabras, muestras de cuestionarios u otros instrumentos de investigación del estudio, considerados indispensables al suministro de informaciones detalladas que podrían desviar la atención del lector si fueran presentadas en el cuerpo principal del texto. Un texto puede incluir más de un anexo y obligatoriamente, ellos deben de ser referidos en el cuerpo del trabajo por sus respectivos nombres, cada uno de ellos con su propio título. Si el texto tiene sólo un anexo, él debe de ser identificado por "Anexo". Caso hay más de uno, ellos deben de ser indicados e identificados por las letras del alfabeto, en mayúscula en la orden como son mencionados en el cuerpo del texto (ejemplo: Anexo A, Anexo B, y así por adelante).

**c) Cuadros, tablas y figuras:** esos recursos deben de ser reservados para datos fundamentales, directamente relacionados al contenido del texto y aún para simplificar aquéllos que quedarían muy densos con exceso de datos numéricos. Acreciéntese que:

- Además de seguir obligatoriamente al estilo APA, deben de presentar valores numéricos enteros y los datos dispuestos ordenadamente en líneas y columnas sin que sean cerrados en las laterales, para facilitar comparaciones, no incluyendo doble documentación bajo formas diferentes (cuadros, tablas y figuras). Deben de ser usados trazos dobles o llenos en la horizontal para limitar el cuadro y la tabla, y líneas simples para las demás separaciones internas.
- En la presentación de esos recursos se debe de evitar el uso de colores, sustituyéndoselos por la escala de grises. Es recomendada la utilización de leyendas para la interpretación correcta de los mismos.
- Sus títulos deben de explicitar perfectamente los propios contenidos, presentándose en mayúscula la primera letra de esos títulos y de los nombres personales contenidos en ellos.
- Cada cuadro, tabla o figura debe de ser numerado con números arábigos según la orden de la respectiva presentación en el texto, pero en secuencias independientes. Las palabras "Cuadro", "Figura", "Tabla" presentes en el texto deben de ser escritas con la primera letra en

mayúscula y acompañadas del número al cual se refieren

- No se deben de utilizar expresiones como “la tabla arriba”, “la figura abajo”, etc., porque en el proceso de edición, la localización de ellas podrá ser alterada.
- Son considerados “Cuadros” las presentaciones de tipo tabular en que no son usados datos estadísticos.
- “Figuras” son todas las ilustraciones necesarias a la complementación del texto, sean fotografías, gráficos, mapas, cartogramas y diseños, los cuales deben de ser presentados en escala de grises. Si son utilizadas fotografías de terceros, ellas deben de venir acompañadas de autorización formal de uso de los fotografiados, con fecha y debidamente firmada.

**d) Subrayados, itálicos y negritas:** deben de ser subrayadas las palabras o expresiones que el autor desea de enfatizar en el texto, por ejemplo “extranjerismos” como *self*, *locus*, otros. El itálico ( a excepción de donde es requerido por las normas de publicación), la negrita, o demás recursos que puedan tornar el texto visualmente atractivo, deben de ser utilizados con parsimonia para no causar problemas para la edición.e) Abreviaturas y siglas:

173

- A la primera vez que son citadas las publicaciones de autoría de entidades colectivas conocidas por su sigla, se debe de mencionar en el texto, por extenso, el nombre de la entidad seguido de la sigla entre paréntesis; a partir de la segunda mención, se puede emplear solamente la sigla.
- Cuando se tratar de documento de autoría de la administración directa de gobierno, se debe seguir el criterio anterior para su referencia a la fuente, citándose sólo el nombre geográfico del país, del estado o ciudad, seguido de la fecha.
- Las unidades de peso y de medida deben de ser abreviadas desde que son acompañadas por un numeral; pero cuando usadas aisladamente en el texto deben de ser escritas por extenso.
- Los nombres geográficos deben de ser utilizados por extenso, exceptuados los que se refieren a países conocidos mundialmente por

su abreviatura.

**f) Expresiones y abreviaturas en Latín:** ellas sólo deben de ser usadas en el texto entre paréntesis. En texto sin paréntesis, es empleada la traducción de esos términos: cf.= compare, i.e.= esto es, ex.= por ejemplo, viz= o sea, etc.=y así en adelante, vs.= versus, contra. El uso de los términos apud, ap., op., op. cit., id., ibidem deben de ser evitados pues no hacen parte de las normas de APA.

**g) Secciones y subsectores:** los títulos de las secciones del texto, con fuente tipo Tahoma tamaño 10, con letras mayúsculas y en negrita deben de ser numeradas con números arábigos en la secuencia como son citados en el cuerpo del trabajo, separadas del párrafo anterior por dos líneas. Los títulos de los subsectores, con fuente tipo Tahoma, tamaño 10 y en negrita, deben de tener solamente la primera letra de su primera palabra en mayúscula. Los subtítulos de los subsectores, con fuente tipo Tahoma y tamaño 10 deben estar en itálico y con sólo la primera letra de su primera palabra en mayúscula.

---

## ANEXO

174

### CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Considerando la Ley n. 9.610, de 19 de febrero de 1998, que altera, actualiza y consolida la legislación sobre derechos de autor y da otras providencias, solicitamos el favor de leer las siguientes condiciones para la Cesión de Derechos de Autor:

1. El periódico "**Perspectivas en Políticas Públicas**" (**PPP**) pasa a mantener, con la cesión de los derechos de autor, la posesión de estos derechos sobre los textos por él publicados.
2. El autor retiene sus derechos morales sobre los textos, incluyendo el derecho de ser identificado como autor siempre que el texto sea publicado.
3. PPP, mediante solicitud formal del autor, autorizará la publicación del texto en forma de capítulo o parte de libro.
4. A pesar de la cesión de los derechos de autor, éste retiene el derecho

de reutilizar el material en colecciones futuras de su propio trabajo sin gravamen. El reconocimiento de la publicación anterior en PPP es la única exigencia en tal caso.

**5.** El autor puede hacer fotocopia de su trabajo, o distribuirlo por medio del correo electrónico, o fax, o copias reprográficas desde que destinadas a sus propias clases y/o con la finalidad de atender a objetivos de pesquisa, bajo la condición de que:

**(a)** tales copias no sean revendidas; y

**(b)** esté indicada, claramente, en todas las copias del material, la referencia a la fuente original de la publicación en **PPP** (mantenedora de los derechos de autor).

Solicitamos aún al autor completar las partes **A** y **B** de este formulario, firmarlo y enviar una copia a la **PPP**, manteniendo otra en su poder.

## Parte A

Nombre y dirección electrónica de todos los autores del texto:

Título del texto:

175

En la consideración de la publicación de mi contribución al periódico “**Perspectivas en Políticas Públicas**” yo declaro que:

**a)** este texto es un trabajo original del autor, no hay sido previamente publicado en otro local y/o en otra lengua en su formato final (excepto en anales de encuentro científico), ni en el formato de un impreso o electrónico (incluyendo páginas de la World Wide Web, grupos de discusión u otros modelos de boletín electrónico) y no está bajo consideración para publicación en otra parte;

**b)** este texto no contiene ninguna violación de cualesquiera derechos de autor u otro derecho de tercera parte o cualquier material de naturaleza obscena, difamatoria o de otra manera ilegal, e yo indemnizaré a “**Perspectivas en Políticas Públicas**” contra todas las reclamaciones y gastos (incluyendo costes y dispendios legales) motivados por cualquier ruptura de esta garantía y de otras garantías de mi interés en este

acuerdo;

**c)** ha sido obtenida por el autor la permisión para la reproducción en formato impreso y electrónico, así como han sido reconocidas las fuentes de todas las ilustraciones, diagramas, o cualquier otro material incluido en el texto, de los cuales yo no soy el propietario de los derechos de autor;

**d)** certifico que estoy de acuerdo con la versión final que será publicada por el periódico, la cual tuvo su redacción revisada.

**Firma del autor responsable:**

**Fecha:**

### **Parte B**

Relativamente a la publicación del presente texto en el periódico “**Perspectivas en Políticas Públicas**”, yo atribuyo por este medio, con garantía total del título al referido periódico, de todos los derechos de autor actuales y/o futuros del texto por todo el mundo, en cualquier forma y en cualquier lenguaje y por todo el tiempo, incluyendo cualesquiera extensiones, renovaciones, revisiones y reediciones, junto con todos los derechos resultantes de la acción.

176

**Firma del autor responsable:**

**Fecha:**



**Informe pelo e-mail [pppfapp@uemg.br](mailto:pppfapp@uemg.br):**

1. Deseja continuar recebendo este periódico.
2. Tem sugestão de temas para os próximos números do periódico.

**Informe por el correo electrónico [pppfapp@uemg.br](mailto:pppfapp@uemg.br):**

1. Desea de continuar recibiendo este periódico.
2. Tiene sugerencia de temas para el número siguiente del periódico.





