



Perspectivas em Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO | ENERO/JUNIO | 2015

VOL. VIII; Nº 15; ISSN 1983-3733

Periodicidade: Semestral | Periodicidad: Semestral

Revista | Periódico - "**P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas",
Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves",
Campus de Belo Horizonte,
Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

EdUEMG - Barbacena 2015

Cadastrada em "Sumários Org-Sumários de Revistas Brasileiras"- Fundação de Pesquisa Científica de Ribeirão Preto (FUNPEC- RP) - www.sumarios.org/periodicos.asp
Cadastrada em "Banco de Dados Bibliográficos da USP" - DEDALUS-USP/Brasil
Indexada pelo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX) www.latindex.unam.mx
Indexada por DIALNET - Fundación Dialnet de La Universidad de La Rioja/ Espanha - <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>
Capes B5

EDUEMG - EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS |

EDUEMG - EDITORA DE LA UNIVERSIDAD DEL 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@gmail.com

PROJETO DA CAPA | PROYECTO DE LA TAPA

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

VERSÃO ELETRÔNICA | VERSIÓN ELECTRÓNICA

revistappp.uemg.br

DIAGRAMAÇÃO | DIAGRAMACIÓN

Felipe Miquéias Vilaça

EDITORA GERAL | EDITORA GENERAL

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

COMITÊ EDITORIAL | COMITÉ EDITORIAL

Admardo Bonifácio Gomes Júnior

Carmem Lúcia Freitas de Castro

Darli de Souza Dias

Daniela Soares dos Santos (Secretária - Secretaria)

Vanda Arantes de Araújo

REVISORA PARA PORTUGUÊS E INGLÊS | REVISORA PARA PORTUGUÉS Y INGLÉS

Vanda Rosignoli

P 467 Perspectivas em Políticas Públicas; Vol.VIII; Nº.15 (janeiro-junho,2015);
Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte : Faculdade de Políticas
Públicas "Tancredo Neves", Universidade do Estado de Minas
Gerais, Brasil, 2015.
V.VIII
Semestral
Textos em português e espanhol.
ISSN 1983-3733
1. Administração Pública - Periódicos 2. Políticas Públicas - Periódicos.
CDU 351

REVISOR (A) PARA ESPANHOL | REVISOR (A) PARA ESPAÑOL

Jaime Fiesco Luna

Vanessa Sanabria Leza

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL | CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Alejandra Faúndez - Consultora Inclusión y Equidad (Chile)

Elisabete de Carvalho - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Universidade de Lisboa (Portugal)

Enrique Martínez Larrechea - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Uruguay)

Geyser Margel - Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)

Marco Aurélio Navarro Leal - Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)

Marta Eugenia Picado Mesen - Universidad de Costa Rica (UCR/Costa Rica)

Myriam Cardozo Brum - Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/México)

Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF/Argentina)

Ursula Zurita Rivera - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México)

CONSELHO EDITORIAL NACIONAL | CONSEJO EDITORIAL NACIONAL

Álvaro Ramalho Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

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

Bruno Lazzarotti Diniz Costa - Fundação João Pinheiro (FJP/MG)

Dijon Moraes Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Domingos Antonio Giroletti - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)

Eniel do Espírito Santo - Paidós Educação e Consultoria Ltda (Brasil)

Francisca Cândida Candeias de Moraes - Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAP/SP)

Frederico José Lustosa da Costa - Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

Janete Gomes Barreto Paiva - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Júlio César Machado Pinto - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Lígia Gomes Elliot - Fundação Cesgranrio (RJ)

Márcia Soares de Alvarenga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)

Marco Antônio Machado - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS)

Maria Cecília Loschiavo dos Santos - Universidade de São Paulo (USP/SP)

Maria Celeste Moraes Guimarães - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Maria Coeli Simões Pires - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Maria de Lourdes Melo Praes - Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)

Nelson Colossi - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)

Otávio Soares Dulci - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Pedro Antônio de Melo - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC)

Rogério Cunha Campos - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Rogério Delamare Ruas - Consultor Independente (Brasil)

Salomão Antônio Mufarrej Hage - Universidade Federal do Pará (UFPA)

AVALIADORES | EVALUADORES

Álvaro Ramalho Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Carmen Déa Moraes Pataro - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Domingos Antonio Giroletti - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)
Elisabete de Carvalho - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa (Portugal)
Eniel do Espírito Santo - Paidós Educação e Consultoria Ltda (Brasil)
Enrique Martinez Larrechea - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO- Uruguay)
Fátima Marília Andrade de Carvalho - Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG)
Fernanda Tarabal Lopes - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Francisca Cândida Candeias de Moraes - Fundação de Desenvolvimento e
Administração Pública (FUNDAP/SP)
Frederico José Lustosa da Costa - Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)
Geyser Margel - Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)
Márcia Soares de Alvarenga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)
Marco Aurélio Navarro Leal - Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)
Maria Coeli Simões Pires - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Maria de Fátima de Paula - Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ)
Maria de Lourdes Melo Praes - Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)
Myriam Cardozo Brum - Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/
México)
Nelson Colossi - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)
Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF -
Argentina)
Pedro Antônio de Melo - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração
Universitária (INPEAU/UFSC)
Rogério Cunha Campos - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Rogério Delamare Ruas - Consultor Independente (Brasil)
Salomão Antônio Mufarrej Hage - Universidade Federal do Pará (UFPA)
Tania Hogla Rodríguez Mora - Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de
México (UNAM - México)
Ursula Zurita Rivera - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO -
México).

AVALIADORES *Ad hoc* | EVALUADORES *Ad hoc*

Maria do Carmo Bueno Guerra - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Mônica Eulaia de Sá - Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG)

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-REITOR | VICERRECTOR

José Eustáquio de Brito

PRÓ-REITORA DE GRADUAÇÃO | PRORRECTORA DE GRADUACIÓN

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

Terezinha Abreu Gontijo

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

Adailton Vieira Pereira

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)

Roberto Werneck Resende Alves

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

Carmem Lúcia Freitas de Castro

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

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

EdUEMG | EdUEMG

Coordenação: Daniele Alves Ribeiro

CORRESPONDÊNCIA | CORRESPONDENCIA

Revista "Perspectivas em Políticas Públicas"

Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves"/CBH/UEMG

Rua Major Lopes, 574 - Bairro São Pedro

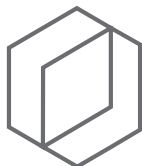
Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil CEP: 30330 050

E-mail: pppfapp@uemg.br

PPP "on line": revistappp.uemg.br

Site: www.uemg.br

Tel.: 55 31 3194-2508



LINHA EDITORIAL **EDITORIAL LÍNEA**

A Revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, bilíngue (português e espanhol), editada semestralmente pela FaPP/CBH/UEMG, dedica-se a publicar textos inéditos (artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas) relacionados a temáticas de políticas públicas nas diferentes dimensões sociais. Constitui-se em canal para veiculação de novos conhecimentos e experiências sobre a temática, promovendo o intercâmbio nacional e internacional, especialmente no contexto da América Latina, e, ainda, em canal para a 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.

É permitida a reprodução total ou parcial desta Revista, desde que a fonte seja citada.

El La Revista “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, es una publicación bilingüe (portugués y español) editada semestralmente, por la FaPP/CBH/UEMG, que se dedica a divulgar textos inéditos (artículos científicos, artículos de actualización, artículos de revisión, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas) relacionados con la temática de políticas públicas en distintas dimensiones sociales. Constituye un canal para difundir nuevos conocimientos y experiencias sobre el tema, promoviendo el intercambio nacional e internacional, especialmente en el contexto de América Latina, además de ser un vehículo para la calificación de diversas voces y discursos producidos en el ámbito de estas políticas.

Los autores de los textos publicados en la referida Revista se responsabilizan por entero de sus producciones. Las opiniones que en ellos se emiten, no coinciden siempre con el punto de vista de la FaPP/CBH/UEMG.

Se permite reproducir total o parcialmente esta Revista, siempre que se cite la fuente.



SUMÁRIO

EDITORIAL	11
-----------------	----

ARTIGOS

CULTURA POLÍTICA NO PAMPA

Davide Carbonai e Fernanda Mattos de Lima Valença.....	25
--	----

ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

Priscila Alves Rodrigues e Alfredo Alejandro Gugliano.....	41
--	----

FEDERALISMO, CENTRALIZAÇÃO E DIFERENÇAS REGIONAIS: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988

Victor Araújo.....	63
--------------------	----

LA INCORPORACIÓN DE LA NUEVA AGENDA DE DERECHOS: el progresismo y la construcción de ciudadanía

Belén Villegas e Camila Zeballos	101
--	-----

POLÍTICAS DE RECONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD INDÍGENA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ¿Nuevas formas de empoderamiento?

Macarena Del Pilar Manzanelli.....	151
------------------------------------	-----

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: do contexto latino-americano à realidade brasileira

Janayna Alves Brejo.....	181
--------------------------	-----

PONTO DE VISTA

O ESPAÇO POLÍTICO-CLÍNICO NO TRABALHO COM OS ADOLESCENTES: responsabilidades compartilhadas

Aline Bemfica e Cristina Campolina Vilas Boas.....	233
--	-----

ANEXOS

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO	256
--------------------------------	-----



SUMÁRIO

EDITORIAL	16
-----------------	----

ARTICULOS

CULTURA POLÍTICA NO PAMPA

Davide Carbonai e Fernanda Mattos de Lima Valença.....	25
--	----

ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

Priscila Alves Rodrigues e Alfredo Alejandro Gugliano.....	41
--	----

FEDERALISMO, CENTRALIZAÇÃO E DIFERENÇAS REGIONAIS: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988

Victor Araújo.....	63
--------------------	----

LA INCORPORACIÓN DE LA NUEVA AGENDA DE DERECHOS: el progresismo y la construcción de ciudadanía

Belén Villegas e Camila Zeballos	101
--	-----

POLÍTICAS DE RECONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD INDÍGENA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ¿Nuevas formas de empoderamiento?

Macarena Del Pilar Manzanelli.....	151
------------------------------------	-----

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: do contexto latino-americano à realidade brasileira

Janayna Alves Brejo.....	181
--------------------------	-----

PUNTO DE VISTA

O ESPAÇO POLÍTICO-CLÍNICO NO TRABALHO COM OS ADOLESCENTES: responsabilidades compartilhadas

Aline Bemfica e Cristina Campolina Vilas Boas.....	233
--	-----

ARCHIVOS ADJUNTOS

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO	258
--------------------------------	-----



Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Car@s leitores,

Assumir o Editorial da Revista **Perspectivas em Políticas Públicas** – PPP neste momento da história democrática do Brasil torna-se um desafio singular. Afinal, a arena pública brasileira se fortalece como uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema com sensores sensíveis, no âmbito de toda uma sociedade ansiosa por filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão.

11

As disputas sobre as possibilidades de uma democracia ideal, especialmente as que dizem respeito às condições de a democracia se concretizar como forma de governo, ampliam-se e remetem a questionamentos acerca das perspectivas democráticas: quais as perspectivas em relação à representação-participação na cultura política nacional? Quais as perspectivas para o reconhecimento, para a garantia e a ampliação de direitos cidadãos? Quais as perspectivas em políticas públicas?

Os textos veiculados neste 15º número de PPP contribuem, sobremaneira, com o debate sobre as tensões entre representação-participação social e popular e a efetivação de políticas públicas nas democracias latino-americanas. No conjunto, os textos, oriundos da Argentina, do Brasil e do Uruguai, sugerem uma sinergia de

inquietações, de problemas e de demandas políticas nesses países. “As veias abertas da América Latina”¹ continuam abertas.

Inicia-se a Sessão *Artigos* com o texto *A incorporação da nova agenda de direitos: o progressismo e a construção da cidadania*. Neste artigo, Belén Villegas e Camila Zeballos discorrem sobre o reconhecimento e a ampliação de direitos para as populações afrodescendentes, das mulheres e de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT), excluídas historicamente de agendas políticas no Uruguai. Ao analisarem os dispositivos regulatórios de direitos emergentes para essas populações e as denúncias de movimentos sociais, as autoras constataam certo distanciamento entre as bandeiras de lutas dessas populações e os novos trâmites e efeitos do marco legal atualmente em vigor no país. Villegas e Zeballos verificam que a visibilidade social e o reconhecimento legal desta denominada minoria não são necessariamente traduzidos em agendas políticas. O seu texto, então, sugere que, apesar de certa visibilidade, ainda prevalece certo silenciamento sobre a matéria no Uruguai contemporâneo.

12

O artigo *Cultura política no Pampa*, de autoria de Davide Carbonai e Fernanda Mattos de Lima Valença, trata da relação participação política e social e cultura política no município de São Borja no Rio Grande do Sul/Brasil. Para tanto, orientam a sua análise tendo por pilar a categoria confiança do cidadão no sistema político e partidário hegemônico no município. Os dados tratados pelos autores sugerem que a baixa confiança interpessoal e institucional dos cidadãos em face do governo e dos sistemas partidários locais está em sintonia com a sua baixa participação política e social. Sintonia essa traduzida

1 - Referencia-se aqui a obra *As veias Abertas da América Latina* de Eduardo Galeano, que nos instiga a pensar os mecanismos de poder comumente apresentados como produtos do destino na América Latina e os confrontos democráticos na história deste “continente” a ser desmistificado (GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 11. ed. Tradução de Galeano Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980).

no centramento dos processos de criação, implantação e avaliação de políticas públicas no âmbito daquele município.

O texto remete a reflexões sobre a importância da confiabilidade do cidadão no seu representante para o fortalecimento de uma cultura política virtuosa. Entende-se que a participação social e política efetiva circunscreve-se a uma representação política na medida em que esta envolve a definição de um conjunto de regras que definem tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos a serem seguidos em tal processo. Em uma democracia procedimental e deliberativa se faz necessário perguntar: afinal quem está autorizado a falar em nome de quem?

Já a autora Janayna Alves Brejo, em *Políticas Públicas para a Educação Infantil: do contexto latino-americano à realidade brasileira*, apresenta uma reflexão oportuna sobre as políticas públicas para a Educação Infantil na América Latina, com especial destaque para a realidade brasileira. Considerando o papel social da Educação Infantil no ciclo formativo dos sujeitos, Brejo discorre sobre a fragilidade da formação e das condições de trabalho docente na área, requisito *sine qua non* para a qualidade deste nível de ensino. Ao lado disso, aponta certa tensão entre a história das crianças e da infância. Ora, ser criança não significa ter infância².

No artigo *Políticas de reconstrução da identidade indígena na província de Buenos Aires: novas formas de empoderamento?*, Macarena del Pilar Manzanelli analisa políticas de reconstrução da identidade indígena na Argentina, considerando nuances da territorialidade implicadas na formação/transformação dos povos indígenas neste país, e em especial na sua Capital.

2 - Relembra-se aqui o documentário *A invenção da infância* (2000) da autora e diretora Laís Bodanzki. Ver: <http://curtadoc.tv/curta/inclusao/a-invencao-da-infancia/>. Acesso em: 13 mar. 2015.

A abordagem escolhida para tratar do tema amplia o escopo da análise historicamente referendado pelos estudos antropológicos, especialmente etnográficos, e por outros campos do conhecimento, contribuindo, sobretudo, para a ampliação de horizontes acerca dos povos indígenas na América Latina. Ao tratar da questão da territorialidade, Manzanelli nos remete a pensar sobre os processos de identificação dos índios em novos territórios, onde se situam por vontade própria ou de outrem.

14

O artigo *Entre a participação e a representação: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre*, dos autores Priscila Alves Rodrigues e Alfredo Alejandro Gugliano, assim como o de Carbonai e Valença, também, discorre acerca de tensões entre participação e representação na região sul-rio-grandense. Os autores sinalizam o fato de que os espaços denominados participativos, como, por exemplo, os Conselhos de Direitos e os Orçamentos Participativos, têm contribuído com a democratização do acesso de sujeitos sociais diversos aos bens públicos; com a inserção de novos temas nos debates e nas decisões no âmbito das políticas públicas; no fortalecimento da cidadania e, portanto, na reinvenção de padrões de convivência democrática. Contudo, se os espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas estão estruturados em novas configurações e exercícios de representação política, uma questão central na compreensão dessa nova forma de representação, diz respeito às pretensões de legitimidade dessas novas institucionalidades.

Considera-se que a construção de democracia brasileira e, em específico, o crescente aumento do número desses espaços participativos institucionalizados, resultante da opção histórica feita, traduz um movimento intenso de forças sociais e políticas diversas em busca da reconfiguração de processos de construção das

políticas públicas no país, marcado por contradições entre interesses e investimentos em disputa.

Por fim, apresenta-se o artigo *Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988*. Neste texto, Victor Araújo aborda a descentralização e municipalização instauradas no âmbito da gestão pública nos municípios brasileiros, a partir do ordenamento jurídico federal que emergiu em fins da década de 90 do século XX no Brasil. O autor considera interessante analisar o que é descentralizado para os estados e o que continua centralizado no âmbito federal no campo da gestão pública, em especial no seu bojo orçamentário. A União institui as diretrizes e bases da gestão pública nacional e, ao lado disso, controla a engenharia orçamentária em termos do quê, quanto e como será vinculado e repassado para os estados e municípios. Entende-se que aqui ocorre uma espécie de descentralização fortemente regulada.

15

Tendo como referencial a transformação do sistema federativo brasileiro, incorporada nas normas da *Constituição da República Federativa Brasileira* (CF/88), Araújo analisa o regime de interdependência, de poder compartilhado e de responsabilidades mútuas e complementares, em que o município rege-se (e também é regido) pelas práticas federativas da descentralização, autonomia e participação nas ações que desenvolve. Questiona-se se as premissas da descentralização, realmente, movem as tradicionais estruturas de concentração do poder na gestão pública historicamente construída no país.

Na Sessão *Ponto de Vista*, Aline Bemfica e Cristina Campolina Vilas Boas fecham este número da PPP com o texto *O espaço político-clínico no trabalho com os adolescentes: responsabilidades compartilhadas*. As autoras refletem sobre a rede de proteção

integral aos adolescentes em conflito com a lei a partir de um caso específico. Para elas, o sistema socioeducativo somente será efetivo quando considerar as singularidades desses sujeitos, também atores e autores da sua própria história.

Conclui-se, então, este Editorial de PPP 15, convidando-os à permanente práxis no campo das políticas públicas, especialmente no que se refere ao seu ciclo (delineamento/formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação) no cenário democrático que se renova.

Vamos juntos às **Perspectivas...**

Querid@s lectores:

16

Asumir la Editorial de la Revista Perspectivas en Política Públicas – PPP en este momento de la historia democrática de Brasil es un desafío singular. Al final, la arena pública brasileña se fortalece como una “caja de resonancia” dotada de un sistema de sensores en un contexto de una sociedad ansiosa por filtrar y sintetizar temas, argumentos y contribuciones, y transportarlos al nivel de procesos institucionalizados de resolución y decisión.

Las disputas sobre las posibilidades de una democracia ideal, especialmente las se refieren a las condiciones de la democracia concretizarse como forma de gobierno, se amplían y llaman a cuestionamientos sobre las perspectivas democráticas: ¿Qué perspectivas en relación a la representación-participación en la cultura política nacional? ¿Qué perspectivas para el reconocimiento, para la garantía y ampliación de derechos ciudadanos? ¿Qué perspectivas en políticas públicas?

Los textos exhibidos en este 15° número de PPP contribuyen de forma importante con el debate sobre las tensiones entre representación-participación social y popular y la realización de políticas públicas en las democracias latinoamericanas. En conjunto, los textos provenientes de Argentina, Brasil y Uruguay, sugieren una sinergia de inquietudes, problemas y demandas políticas en esos países. “Las Venas Abiertas de América Latina”¹ siguen abiertas.

Empieza la sección *Artículos* con el texto *La Incorporación de la nueva agenda de derechos: el progresismo y la construcción de la ciudadanía*. En este artículo, Belén Villegas y Camila Zeballos discurren sobre el reconocimiento y la ampliación de derechos para las poblaciones afro descendientes, de las mujeres y de Lésbicas, Gays, Bisexuales y Transexuales (LGBT), excluidas históricamente de las agendas políticas en Uruguay. Al analizar los dispositivos reglamentares de derechos emergentes para esas poblaciones y las denuncias de los movimientos sociales, las autoras constatan cierto distanciamiento entre las banderas de luchas de esos grupos y los nuevos trámites y efectos del marco legal actualmente en vigor en el país. Villegas y Zeballos verifican que la visibilidad social y el reconocimiento legal de esta denominada minoría no son necesariamente transformados en agendas políticas. Su texto por tanto sugiere que, a pesar de alguna visibilidad, todavía prevalece cierto silenciamiento sobre la materia en el Uruguay contemporáneo.

17

El artículo *Cultura política en la Pampa*, de Davide Carbonai y Fernanda Mattos de Lima Valença, trata de la relación participación política y social y cultura política en el municipio de São Borja en

1 - Se refiere a la obra *Las Venas Abiertas de América Latina* de Eduardo Galeano, que nos lleva a pensar sobre los mecanismos de poder comúnmente presentados como productos del destino en América Latina y las pugnas democráticas en la historia de este “continente” a ser desmitificado (GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**, 11. Ed. Traducción de Galeano freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980).

el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. En él, orientan su análisis teniendo por eje la categoría confianza del ciudadano en el sistema político y partidario hegemónico en el municipio. Los datos tratados por los autores sugieren que la baja confianza interpersonal e institucional de los ciudadanos en el gobierno y en los sistemas partidarios locales, está en sintonía con su baja participación política y social. Sintonía esta donde se concentran los procesos de creación, implantación y evaluación de políticas públicas en el área de aquel municipio.

18

El texto nos lleva a reflexiones sobre la importancia de la confiabilidad del ciudadano en su representante para el fortalecimiento de una cultura política virtuosa. Se entiende que la participación social y política efectiva se circunscribe a una representación política en la medida que esta envuelve la definición de un conjunto de reglas que definen tanto a quien está autorizado a tomar decisiones de carácter colectivo, como cuales son los procedimientos a ser seguidos en tal proceso. En una democracia procedimental y deliberativa se hace necesario preguntar: ¿Al final quien está autorizado a hablar en nombre de quién?

Por otro lado, la autora Janayna Alves Brejo en *Políticas Públicas para la Educación Infantil: del contexto latinoamericano a la realidad brasileña*, presenta una reflexión oportuna sobre las políticas públicas para la Educación Infantil en América Latina, con destaque especial para la realidad brasileña. Considerando el papel social de la Educación Infantil en el ciclo de formación de los alumnos, la autora diserta sobre la fragilidad de la formación y de las condiciones de trabajo docente en el área, requisito sine qua non para la calidad de este nivel de enseñanza. A la vez, apunta cierta tensión entre

la historia de los niños y de la infancia. Ser niño no significa tener infancia².

En el artículo *Políticas de reconstrucción de la identidad indígena en la provincia de Buenos Aires: ¿nuevas formas de concienciación?*, Macarena del Pilar Manzanelli analiza políticas de reconstrucción de la identidad indígena en Argentina, considerando pormenores de la territorialidad implicadas en la formación/ transformación de los pueblos indígenas en ese país, y especialmente en su capital.

El abordaje escogido para tratar el tema amplía el área del análisis históricamente refrendado por los estudios antropológicos, especialmente los etnográficos, y por otros campos del conocimiento, contribuyendo sobretodo a la ampliación de los horizontes acerca de los pueblos indígenas en América latina. Al tratar la cuestión de la territorialidad, Manzanelli nos lleva a pensar sobre los procesos de identificación de los indios en nuevos territorios, donde se asientan por voluntad propia o de terceros.

19

El artículo *Entre la participación y la representación: diferencias y semejanzas entre los presupuestos participativos de Porto Alegre*, de los autores Priscila Alves Rodrigues y Alfredo Alejandro Gugliano, así como el de Carbonai y Valença, también discurren acerca de las tensiones entre participación y representación en la región de Rio Grande do Sul. Los autores señalan el hecho de que los espacios denominados participativos, como por ejemplo los Consejos de Derechos y los Presupuestos Participativos, han contribuido con la democratización del acceso de sujetos sociales diversos a los bienes públicos, con la inserción de nuevos temas en los debates y decisiones en el ámbito de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la ciudadanía y, por tanto, en la reinención de modelos de convivencia

2 - Recuerdase aquí el documental *La invención de la infancia* (2000) de la autora Laís Bodanzki. Ver : <http://curtadoc.tv/inclusao/a-da-infancia/>. Acceso en: 13 mar.2015

democrática. Sin embargo, si los espacios de participación de la sociedad en la gestión de políticas públicas están estructurados en nuevas configuraciones y ejercicios de representación política, una cuestión central en la comprensión de esa nueva forma de representación se refiere a las pretensiones de legitimidad de esas nuevas institucionalidades.

Se considera que la construcción de la democracia brasileña y, en especial el creciente aumento de esos espacios participativos institucionalizados, resultantes de la opción histórica hecha, traduce un intenso movimiento de fuerzas sociales y políticas diversas que buscan la reformulación de procesos de construcción de las políticas públicas del país, marcado por contradicciones entre intereses e inversiones en disputa.

20

Finalizando, se presenta el artículo *Federalismo, centralización y diferencias regionales: el patrón de desigualdad de las políticas no reglamentadas en Brasil pos1988*. En este texto, Victor Araújo aborda la descentralización y municipalización instauradas en el ámbito de la gestión pública en los municipios brasileños, a partir de la ordenanza jurídica federal que emergió en los fines de la década de los 90 del pasado siglo en Brasil. El autor considera interesante analizar qué es la descentralización para los Estados y qué continúa centralizado en el ámbito federal en el campo de la gestión pública, en especial en su área presupuestaria. El Gobierno federal instituye las directrices y bases de la gestión pública nacional y, a la vez, controla la ingeniería presupuestaria en base a lo qué, cuanto y como será vinculado y repasado a los Estados y municipios. Se entiende que aquí ocurre una especie de descentralización fuertemente reglamentada.

Teniendo como referencial la transformación del sistema federativo brasileño, incorporada en las normas de la *Constitución de la República Federativa Brasileña* (CF/88) Araújo analiza el régimen

de interdependencia, de poder compartido y de responsabilidades mutuas y complementares con el que el municipio se rige (así como es regido) por las prácticas federativas de descentralización, autonomía y participación en las acciones que desarrolla. Se cuestiona si las premisas de descentralización realmente mueven las tradicionales estructuras de concentración del poder en la gestión pública históricamente construidas en el país.

En la Sección *Punto de Vista*, Aline Bemfica y Cristina Campolina Vilas Boas cierran este número de la PPP con el texto *El espacio político-clínico en el trabajo con los adolescentes: responsabilidades compartidas*. Las autoras reflexionan sobre la red de protección integral a los adolescentes en conflicto con la ley a partir de un caso específico. Para ellas el sistema socioeducativo solamente será efectivo cuando se consideren las singularidades de esos sujetos, también actores y autores de su propia historia.

21

Se concluye entonces este Editorial de PPP 15 convidándoles a la permanente praxis en el campo de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere su ciclo (diseño/formulación/implantación/ejecución/monitoramiento/evaluación) en el escenario democrático que se renueva.

Vayamos juntos a las Perspectivas...



ARTIGOS
ARTÍCULOS

CULTURA POLÍTICA NO PAMPA[‡]

Davide Carbonai*

Fernanda Mattos de Lima Valença**

RESUMO

Este estudo foi desenvolvido a partir do projeto de pesquisa Cultura Política em São Borja, financiado pelo Programa de Bolsas de Desenvolvimento Acadêmico (PBDA) da Universidade Federal do Pampa, em 2013. A pesquisa tem por principal objetivo obter um mapa da participação e da cultura política da cidade de São Borja, a partir de uma coleta de dados por questionário conforme a típica análise survey, buscando oferecer um quadro pormenorizado dos tipos e níveis de participação e cultura política. A duração média de aplicação de cada questionário foi de 15 minutos, com a contagem total de 274 questionários. Entre as várias ferramentas de análise, foi criado um índice que intitulamos de «civicness», representando uma atitude cívica, em termos de participação cidadã por parte dos entrevistados. Destacando que: 43,8% dos são-borjenses entrevistados abririam mão do voto se este não fosse obrigatório; somente 19,8 % são filiados a algum partido; no voto para vereador, 77,8% escolhe seu candidato pela pessoa, independentemente do partido ao qual está filiado; entre outros. O estudo da cultura política local se torna muito importante para compreender o funcionamento das instituições e da democracia, assim, pelo caso da região do Pampa, mais especificadamente São Borja.

25

[‡] Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

* Doutor em Sociologia econômica pela Università di Teramo e professor adjunto do curso de Ciências Sociais - Ciência Política da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

** Acadêmica no curso de Ciências Sociais – Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa. (UNIPAMPA).

Palavras-chave: *Cultura política. Participação política. Survey.*

CULTURA POLÍTICA EN LA PAMPA

RESUMEN

Este estudio fue desenvuelto a partir del proyecto de pesquisa Cultura Política em São Borja, financiado por el Programa de Becas de Desarrollo Académico (PBDA) de la Universidad Federal de la Pampa, en 2013. La investigación tiene como objetivo principal obtener un mapa de la participación y de la cultura política de la ciudad de São Borja, a partir de una recopilación de datos por cuestionario conforme con el típico análisis survey, buscando ofrecer un cuadro pormenorizado de los tipos y niveles de participación y cultura política. La duración media de aplicación de cada cuestionario fue de 15 minutos, con el contaje total de 274 cuestionarios. Entre los diversos instrumentos de análisis, fue creado un índice que titulamos de “civicness”, representando una actitud cívica, en términos de participación ciudadana por parte de los entrevistados. Destacando que: 43,8% de los são-borjenses entrevistados renunciarían al voto si este no fuese obligatorio. Solamente 19,8% son afiliados a algún partido. En el voto para concejal, 77,8% escoge su candidato por la persona, independientemente del partido al cual está afiliado, entre otros. El estudio de la cultura política local se torna muy importante para comprender el funcionamiento de las instituciones y de la democracia, así como el caso de la región de la Pampa, más específicamente São Borja.

Palabras claves: *Cultura política. Participación política. Survey.*

POLITICAL CULTURE IN THE PAMPA

ABSTRACT

This study was developed from the Cultura Política (Political Culture) research project in São Borja (state of Rio Grande do Sul/BR) and granted by Programa de Bolsas de Desenvolvimento Acadêmico (PBDA) of Universidade Federal do Pampa, in 2013. The research aims at getting a map of the political participation and culture in the town of São Borja based on a survey data collection in order to demonstrate a detailed table of the types and levels of the political participation and culture. Each survey lasted an average of 15 minutes, amounting to 274 questionnaires. Among several analysis tools, it was designed an index called «civicness» that represents the civic attitude to the citizen participation of the interviewed. Highlights of it: 43,8% of the interviewed inhabitants would not vote if it were not mandatory; only 19,8 % are associated to a party; when voting for a councilor, 77,8% choose their candidate based on the person who is running, never mind the party he or she belongs; among other issues. The local political culture study is important to understand institutions and democracy functioning in the Pampa's region, particularly in the town of São Borja.

27

Keywords: *Political Culture. Political Participation. Survey.*

1 INTRODUÇÃO AO TEMA

Os estudos sobre a participação política almejam encontrar respostas a um quadro paradoxal, no qual um modelo de democracia formal convive pacificamente com pouco engajamento cívico e uma cultura política subserviente; além disso, a confiança dos gaúchos em relação às instituições políticas e aos políticos é geralmente baixa, como já mostrado em algumas pesquisas sobre o tema (BAQUERO; REIS, 2007).

Nesse tipo de estudos, os valores políticos e as atitudes cívicas, a confiança nas instituições e nos partidos – mas também a confiança interpessoal – tornam-se fatores que, geralmente, é preciso considerar nas análises e incluir nas pesquisas; entre os vários exemplos, a confiança interpessoal fomenta o capital social, que, por sua vez, favorece as instituições eficientes e o desenvolvimento econômico. É por meio de normas que governam a coexistência, as redes de associacionismo cívico, os elementos que melhoram a eficiência da organização social, que vêm se fomentando iniciativas levadas de comum acordo (PUTNAM, 1993).

28

Putnam (2000) ressalta a importância das associações cívicas, que cumpririam duas funções sociais: uma função interna, pelo fato de que as associações produziram hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público; e, do outro lado, externamente, porque favorecem as agregações de interesses e o controle institucional. É o modelo da *civiness*: comunidades caracterizadas por abundantes reservas de capital social e, por isso, mais eficientes e justas.

Para utilizar a linguagem dos economistas, o capital social se acumula – e por isso que é «capital» – produz benefício que não se gasta com o uso: ao contrário, quanto mais for utilizado, mais cresce. Em outros termos, a confiança gera confiança.

O contrário do universalismo da *civiness* é o «familismo amoral»: todo o conjunto de práticas sociais que favorecem uma cultura política baseada em princípios particularistas (BANFIELD, 1958; ZINN, 2007; CARTOCCI, 2007). Conforme Banfield, a regra do «familismo amoral» é: “Procure maximizar as vantagens materiais, imediatas, da família nuclear; parta do princípio que todos os outros farão a mesma coisa – esta parece ser a regra seguida pelos habitantes de Montegrano quando agem.” (BANFIELD, 1958, p. 83).

Em razão disso, nas regiões do Sul da Itália, por exemplo, o único motivo para mostrar preocupação com as questões públicas era a perspectiva de um ganho material e no curto prazo.

A partir dessas considerações e, de qualquer forma, dos estudos pioneiros da cultura política - entre os vários, Almond e Verba (1963), bem como Power e Gonzalez (2003), Santos e Rocha (2011), Borba (2012) – que foi levada em consideração a oportunidade de um estudo da cultura política local. A pesquisa teve por principal objetivo obter um mapa da participação e da cultura política em São Borja, considerando também a escassez de pesquisas sobre o assunto.

Baquero e Prá (2007) sugerem que é importante validar o processo de construção histórica do Pampa e do Rio Grande do Sul, buscando assim compreender valores, normas e atitudes que trouxeram os padrões da cultura política; assim que seria possível inferir que:

[...] a estrutura de poder montada em função da militarização da sociedade rio-grandense, bem como a identificação do estancieiro como representante típico do gaúcho do «Pampa» brasileiro, contribuíram para o surgimento de uma sociedade excludente. Sociedade na qual os espaços de participação política, social e econômica, disponíveis aos diferentes segmentos sociais, se mostravam sempre bastante limitados. (BAQUERO; PRÁ, 2007, p. 38).

29

Além da influência destes aspectos históricos sobre o comportamento político dos gaúchos, assim como os da fronteira oeste do estado, é necessário avaliar o impacto também do coronelismo, que traria repercussões em todo eleitorado brasileiro. Leal (1978) trata sobre o assunto; para ele, a natureza clientelística do processo firmaria uma relação subjetivo-emocional entre o eleitor e coronel. Dessa forma, o personalismo teria se institucionalizado em detrimento da cultura de confiança e aceitação dos partidos políticos.

2 METODOLOGIA E AMOSTRAGEM

Este estudo foi desenvolvido a partir do projeto de pesquisa *Cultura Política em São Borja* e financiado pelo Programa de Bolsas de Desenvolvimento Acadêmico (PBDA) da Universidade Federal do Pampa, em 2013. A partir de uma coleta de dados por questionário, conforme a típica abordagem de *survey analysis*, a pesquisa teve por principal objetivo obter um mapa da participação e da cultura política em São Borja, buscando oferecer um quadro pormenorizado da participação política em relação a vários grupos sociais, identificáveis a partir das variáveis incluídas no Questionário 2.

Trata-se, então, de uma análise exploratória de um banco de dados, ainda em construção: 274 entrevistados, o que retorna com um nível de confiança P de 95%, um intervalo de confiança de ± 5.9 . De qualquer forma, o tipo de amostragem permite uma análise detalhada das relações entre participação e grupo social, cultura política e gênero, faixas etárias, nível de instrução, comportamento de voto, atitudes religiosas.

Entre as várias ferramentas de análise, principalmente associações entre variáveis categóricas, é aqui utilizado um índice de participação política, chamado de «civicness», a fim de representar a atitude cívica dos entrevistados. O índice é construído a partir do fato de os cidadãos atenderem ou não a alguns requisitos: quanto mais requisitos foram atendidos, quanto maior o índice.

No que diz respeito ao perfil da amostra, obtida por meio de um processo de tipo probabilístico, tem-se 50,4% homens e 49,6% mulheres, todos com 16 ou mais anos de idade (excluíram-se os menores de 16 anos, porque não são aptos ao voto). A amostragem foi realizada em nove bairros, todos na área urbana de São Borja, em concordância também à classificação exposta pelo IBGE, com distribuição equitativa da amostra. De qualquer forma, a análise que

segue é realizada a partir dos 274 entrevistados, até novembro 2013. Todas as entrevistas foram acompanhadas por um entrevistador.

3 UM PROBLEMA DE CONFIANÇA

Em linha geral, observam-se alguns elementos críticos já pelo que refere à confiança institucional (Tabela 1). Neste caso, considerada a soma dos que respondem «muita» ou «razoável confiança», é somente no caso do governo federal que se atinge uma percentagem acima de 50 por cento. Resumidamente, a maioria dos entrevistados confia pouco ou pouquíssimo nas instituições políticas e sociais listadas (Tabela 1). Entre os vários itens, só 30,8% confia na classe política local.

Em linha com esses dados, 44% dos entrevistados abriria mão do voto se o voto não fosse obrigatório. Eis, então, que, «na hora de votar para vereador» [P.22], 77,8% dos entrevistados escolhem seu candidato em relação da «pessoa», sem tomar em conta a afiliação política (11,3%); o restante «não sabe/não faz diferença».

31

Tabela 1 - A confiança institucional em São Borja: percentagem de quem responde «muita confiança» ou «razoável confiança»

[P.8. Por favor, para cada um dos grupos ou instituições na lista seguinte, que agora vou mencionar, poder-me-ia dizer quanta confiança você tem? Se for 1. Muita; 2. Razoável; 3. Pouca; 4. Nenhuma]

N=274	Tipo de instituição	Porcentagem
P.8.a.	O Governo Federal	55,5%
P.8.b.	O Congresso Nacional	25,5%
P.8.c	A Câmara dos Vereadores (São Borja)	42,2%

P.8.d.	Os partidos locais	34,4%
P.8.e.	Os partidos nacionais	28,3%
P.8.f.	Os sindicatos	47,9%
P.8.g.	A classe política de São Borja	30,8%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como observado na introdução, o tema da confiança institucional é geralmente associado ao tema da confiança interpessoal: seja pela cultura personalista implantada na época do coronelismo, seja mesmo pela confiança desenvolvida a partir dessa relação patrão-cliente, que, por tratar de um acordo que envolvia troca de favores (relação subjetivo-emocional), demonstrava também a fragilidade das instituições formais.

O «problema» da confiança pode ser resumidamente compreendido em outra simples análise descritiva. Na pergunta 13 do questionário, «considerada a sua experiência no dia a dia, pelo que refere a pessoas que não conhece pessoalmente», entre três possíveis opções de respostas, só uma mínima parte da amostra dos entrevistados (5,5%) acha «bom confiar nos outros», enquanto 77,7% «presta muita atenção antes de confiar nos outros» e 16,8% «nunca confia nos outros» (Tabela 2).

Tabela 2 – A confiança interpessoal em São Borja

N=274	Porcentagem	Porcentagem acumulada
É bom [confiar nos outros]	5,5%	5,5
É bom prestar muita atenção antes de [...]	77,7%	83,2%
É bom nunca [...]	16,8%	100%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Torna-se importante destacar que a confiança está distribuída de forma homogênea entre gêneros, níveis educacionais, classes sociais, posição ocupacional. Na Tabela 3 apresentam-se alguns testes de significância e três medidas de associação com a variável categórica apresentada na Tabela 2. Especificamente, não encontramos uma associação significativa. Em outros termos, a atitude de confiar/não confiar está distribuída da mesma maneira entre as três variáveis analisadas. Seja a estatística de Qui-Quadrado, Phi, seja de V de Cramer, estão próximas de zero: o que indica uma débil associação entre as variáveis consideradas.

Tabela 3 – Teste de significância e medidas de associação entre confiança, gênero, nível educacional, classe social e posição ocupacional

	É bom [confiar nos outros]	É bom prestar muita atenção antes de [...]	É bom nunca [...]	Total	X ²	P	Φ	V
<i>Gênero</i>				273	0,43	NS	0,04	0,04
	7	105	25	137				
Masculino	5,1%	76,6%	18,2%	100%				
	15	212	46	136				
Feminino	5,9%	78,7%	15,4%	100%				
<i>Nível educacional</i>				216	2,30	NS	0,10	0,7
Não alfabetizado	5	61	18	84				
+ fundamental	6,0%	72,6%	21,4%	100%				

	4	76	14	94				
Médio	4,3%	80,9%	14,9%	100%				
Superior (outros)	1	31	6	38				
	2,6%	81,6%	15,8%	100%				
<i>Posição</i>								
<i>ocupacio- nal</i>				218				
Emprega- dos	9	139	24	172	0,91	NS	0,06	0,06
	5,2%	80,8%	14%	100%				
Desempre- gados	2	35	9	46				
	4,3%	76,1%	19,6%	100%				
<i>Classe</i>								
<i>social</i>				212	0,46	NS	0,4	0,4
Trabalhos não	3	77	14	94				
manuais	3,2%	81,9%	14,9%	100,0%				
Trabalhos	6	95	17	118				
manuais	5,1%	80,5%	14,4%	100,0%				

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em outros termos, a distribuição da confiança interpessoal não muda conforme os diferentes grupos sociais. Como se pode observar na Tabela 3, a porcentagem dos que confiam («É bom confiar nos outros») permanece baixa, se não for baixíssima, entre as diferentes classes sociais, gênero, níveis educacionais, posição ocupacional. Ainda que não sejam apresentadas as estatísticas, a distribuição da confiança não está associada a nenhuma das outras variáveis presentes no banco de dados.

4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

Além destas variáveis categóricas, a partir de um conjunto de perguntas com duas possibilidades de resposta – ou seja, se o respondente «atende» ou «não atende» uma característica esperada – foi criado um índice de atitude cívica dos respondentes (também chamando de «índice de *civicsness*»). Não foi dada maior ou menor importância a nenhuma das variáveis (no total, 7 variáveis dicotômicas), até porque não pareceu possível determinar o que é mais ou menos relevante à democracia: participar da atividade de uma associação ou ser afiliado a um partido. Dessa forma, todas as variáveis tiveram o mesmo peso (Tabela 4). O cidadão que participa plenamente seria aquele que somasse 7 pontos, e os mais próximos de 0 (zero) seriam aqueles que não têm o menor interesse pela participação política e cidadã (MARTINS, JUNIOR; DANTAS, 2004).

Tabela 4 – Participação Social

35

[P.27: Geralmente, você participa de reuniões e atividades de alguma organização ou movimento coletivo?].

	Sim (%)
Partido político	13,6%
Associação de bairro	12,4%
Centro trad.(CTG, PTG,etc.)	14,6%
Associação animalista	2,6%
Sindicato	13,5%
Orçamento participativo	18,2%
Outras associações	16,4%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como observado, o índice varia de um mínimo de 0 até um máximo teórico de 7 (no caso em que o respondente atende a todos os itens). Todavia, 52,7% dos entrevistados não atendem nenhum dos

itens incluídos no índice (pontuação zero no índice). Só 5,7% da população atende a quatro ou mais requisitos. O valor médio do índice é 0,92.

Além dessas estatísticas descritivas, o que pode tornar o índice interessante é a associação com outras variáveis incluídas no questionário. Como no caso da confiança, distribuída de forma homogênea entre as variáveis incluídas no banco de dados, também pelo caso da participação cidadã, observa-se que essa, além de ser geralmente baixa, se não for baixíssima, também é distribuída de forma homogênea e independente em cima de um conjunto de variáveis. Por exemplo, o índice assim como construído é independente da idade do entrevistado, assim como demonstrado pelo coeficiente de correlação de Pearson ($r=0,14$).

Uma hipótese bastante debatida é relativa à relação entre nível educacional e participação política: a participação política ou de qualquer forma uma atitude pessoal de *civicsness*, é maior entre os indivíduos com nível educacional maior? Nesse caso, ainda que se observe uma diferença significativa entre os níveis de educação superior (1,27) e os outros (tabela 5), a participação não aumenta muito nos níveis escolares superiores.

Tabela 5 – Índice de participação cidadã e nível educacional

	N	Média	F	Sig.
Não alfabetizado + Fundamental	84	0,81	6,91	0,00
Médio (completo e incompleto)	94	0,63		
Superior (e outros)	88	1,27		
Total	266	0,90		

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como no caso da confiança interpessoal, também a participação política expressa nesse índice se distribui uniformemente entre grupos sociais, gênero e faixas etárias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

37

O texto traz alguns dados sobre a cultura e a participação política em São Borja; resumidamente, à baixa confiança interpessoal e institucional, acompanha uma débil participação política e social, como mostrado pelos valores do índice de *civiness*. A partir desses dados, então, a democracia funciona?

Em linha teórica, uma comunidade dotada de capital social permite ao governo local dispor de uma densa rede de atores sociais organizados, que, por sua vez, participam do processo de criação, implantação e avaliação de políticas públicas, especialmente no que refere ao nível municipal da gestão pública: é a assim chamada «governança local» – ou «governance» – também para contrapor esse tipo de processo decisório ao processo típico do «government», no qual o governo local decide unilateralmente as políticas públicas de forma própria e independente dos atores sociais (SECCHI, 2009).

Nesse último modelo, os eleitores escolhem, por meio do voto, o governo que exercita o poder. Todavia, em São Borja, considerado também que quase a metade dos entrevistados abriria mão do voto se não fosse obrigatório, com as eleições a vida das pessoas [P. 17.] «piora» em 5,7% dos casos; «não muda» 63,6%; «melhora» no restante 30,7% dos entrevistados. Afinal, além da participação política e da confiança institucional e interpessoal – características próprias do modelo de governança – também o modelo de *government* encontraria alguns limites.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel A., VERBA, Sidney. **The civic culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BANFIELD, Edward. **The Moral Basis of a Backward Society**. New York: The Free Press, 1958.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2007.

BORBA, Julian. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Soc. Estado**, v.27, n.2, p. 263-288, 2012.

CARTOCCI, Roberto. **Mappe del tesoro**. Atlante del capitale sociale in Italia. Bolonha: Il Mulino, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

MARTINS JUNIOR, José Paulo; DANTAS, Humberto. O índice de participação e a importância da educação. **Opin. Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 268- 287, 2004.

POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n.21, p. 51-69, 2003.

PUTNAM, Robert David. **La tradizione civica nelle regioni italiane**. Milão: Arnoldo Mondadori Editore, 1993.

PUTNAM, Robert David. **Bowling Alone: The collapse and Revival of American Community**. New York: Simon and Schuster, 2000.

SANTOS, Manoel Leonardo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Capital social e democracia: a confiança realmente importa? **Rev. Sociol. Polit.**, v.19, n. 38, p. 43-64, 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009.

ZINN, Dorothy. **La raccomandazione**. Clientelismo vecchio e nuovo. Roma: Donzelli, 2001.

39

Recebido: 22/09/2014

Aprovado: 22/11/2014

ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA)†

Priscila Alves Rodrigues*
Alfredo Alejandro Gugliano**

RESUMO

A proposta deste trabalho é apresentar uma análise dos espaços de participação e representação da população nas diferentes experiências de orçamentos participativos mapeados no estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na Região Metropolitana de Porto Alegre (capital gaúcha). Após 25 anos da criação da primeira proposta de Orçamento Participativo - experiência de Porto Alegre no ano de 1989 - cabem questionamentos sobre casos subsequentes, como, por exemplo, se eles vêm ampliando os espaços de participação cidadã dentro da discussão do orçamento municipal ou apenas mantendo espaços de consulta pública de demandas, restringindo o poder de decisão a poucos indivíduos, consolidando a ideia de participação como escolha de representantes. Levando-se em consideração que os processos de participação da população na gestão pública visam ampliar o envolvimento dos cidadãos no campo político, incluindo-os tanto na formulação de agendas políticas quanto na deliberação e na efetivação de projetos, cabe uma reflexão sobre o entendimento das atribuições e dos papéis das instâncias de organização do processo do Orçamento Participativo. Assim, o estudo desenvolveu-se a partir da análise dos desenhos institucionais dos orçamentos participativos locais, tendo como base

41

† - Uma primeira versão deste artigo foi publicada nos Anais do V Congresso Uruguayo de Ciência Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?" (AUCIP), em 2014.

*Bacharel em Ciências Sociais (UFRGS), atualmente é mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Porto Alegre - RS, Brasil).

**Professor do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (UFRGS, Porto Alegre - RS, Brasil) e pesquisador do CNPq.

os Regimentos Internos de cada proposta, documento construído pelos atores envolvidos no processo, que, além de estabelecer o conjunto de regras de autorregulamentação, podem refletir as diferenças específicas de cada município. Referente à metodologia de trabalho, recorreu-se a um estudo descritivo, com abordagem comparativa, compreendendo a pesquisa documental como principal método de análise.

Palavras-chave: *Participação Política. Cidadania. Orçamento Participativo.*

**ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN:
diferencias y similitudes entre los presupuestos
participativos en la región metropolitana de Porto Alegre
(RMPA)**

Priscila Alves Rodrigues
Alfredo Alejandro Gugliano

42

RESUMEN

La propuesta de este trabajo es presentar un análisis de las áreas de participación y representación de la población en las diferentes experiencias de presupuestos participativos localizados en el Estado de Rio Grande do Sul, mas concretamente en el Área Metropolitana de Porto Alegre (la capital del Estado). Después de 25 años de creación de la primera propuesta de Presupuesto Participativo – experiencia de Porto Alegre en el año de 1989 - existen preguntas acerca de los casos posteriores, como, por ejemplo, se ellos están ampliando los espacios de participación del ciudadano dentro de la discusión del presupuesto municipal o solo manteniendo espacios de consulta pública de demandas, restringiendo el poder de decisión a pocas personas, consolidando la idea de participación como elección de representantes. Teniendo en consideración que los procesos de participación de la población en la gestión pública

procuran ampliar el involucramiento de los ciudadanos en el área política, incluyéndolos tanto en la formación de agendas políticas como también en la deliberación y en la realización de los proyectos, se puede hacer una reflexión acerca del entendimiento de las atribuciones y de los papeles de las instancias de organización del proceso del Presupuesto Participativo. Así, el estudio desarrolló a partir del análisis de los diseños institucionales de los presupuestos participativos locales, con base en los Reglamentos Internos de cada propuesta, documento construido por los agentes implicados en el proceso, que además de establecer un conjunto de reglas de auto reglamentación, pueden reflejar las diferencias específicas de cada municipio. Referente a la metodología de trabajo, se utilizó un estudio descriptivo, con enfoque comparativo, que comprende la búsqueda documental como principal método de análisis.

Palabras clave: Participación Política. Ciudadanía. Presupuesto Participativo.

43

PARTICIPATION AND REPRESENTATION: differences and similarities in the participatory budgeting in the metropolitan area of Porto Alegre (RMPA)

ABSTRACT

This paper aims to present an analysis of the participation and representation of the population in the Participatory Budgeting different experiences mapped in the State of Rio Grande do Sul, more specifically in the metropolitan region of Porto Alegre (capital of Rio Grande do Sul). Twenty five years after the creation of the first proposal of Participatory Budgeting – experienced in Porto Alegre in 1989 – there are some questions about subsequent cases, such as whether they have been expanding the spaces for citizen participation within the discussion of the municipal budgeting or just keeping spaces for public consultation demands, restricting the decision

power to a few individuals, consolidating the idea of participation as just a choice of the representatives. Taking into consideration that the process of community participation in public management aims to expand citizen involvement in the political field, including them both in the formulation of public agendas and in the deliberation and execution of projects, it is worth reflecting on the understanding of the tasks and roles of the instances of organization in the Participatory Budgeting process. Thus, the study was developed from the analysis of the institutional designs of local participatory budgets, based on the Bylaws of each proposal, document issued by the actors involved in the process, which besides establishing the set of rules of self-regulation may reflect the unique differences of each municipality. Regarding the work methodology, it was used descriptive study with comparative approach, comprising documentary research as the main method of analysis.

44 **Keywords:** *Political Participation. Citizenship. Participatory Budgeting.*

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa os orçamentos participativos (OP) na Região Metropolitana de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, região formada por trinta e três municípios e aproximadamente quatro milhões de habitantes. A pesquisa sobre a região metropolitana se justifica em função do entendimento de que as metrópoles brasileiras configuram-se como espaços contraditórios de concentração de poder e de riqueza, de crescimento econômico e demográfico. De modo particular, elas emergem como lugares onde as desigualdades sociais se agravam e intensificam, provocando, dentre outros problemas, crises de governabilidade (KOCH, MAMMARELLA, BARCELLOS, 2002).

Os estudos sobre o OP estão enraizados nas principais instituições de pesquisa brasileiras. Em seu trabalho *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*, Leonardo Avritzer (2003) aponta que a literatura especializada sobre orçamentos participativos possui três enfoques: i) parte dos autores aponta que há uma recuperação do debate, reiniciado em 1988, do papel dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada na geração de novas alternativas de organização política; ii) em relação às novas formas de organização do desenho institucional gerados por estas experiências, que estimulam além do fortalecimento dos espaços de debate público, como também estimulam reformas do Estado; e, por último, iii) a contribuição dos orçamentos participativos na tarefa de repensar o que é democracia, repondo a necessidade de pensar outros instrumentos de participação que vão além dos processos eleitorais.

O orçamento participativo pode ser considerado como um avanço democrático no sentido político, civil, social e inclusive cultural, tendo em vista o aumento da autoestima dos envolvidos nos processos de gestão participativa (FEDOZZI, 2001). Além disso, o OP viabiliza a criação de condições que favorecem um ideal de “prática pedagógica participativa”, levando a população a uma educação para a cidadania (DIAS, 2008). Outras pesquisas enfatizam o OP como um mecanismo de democratização orçamentária estatal, reunindo cidadãos em assembleias públicas, nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação de recursos públicos, cabendo aos dirigentes estatais a execução da vontade popular (GUGLIANO, 2007).

45

Nestes termos, o presente estudo apresentará uma análise do desenho institucional do orçamento participativo, procurando observar as atribuições e os papéis de cada instância de organização da população nos municípios que desenvolveram essa proposta

na região mencionada, buscando relacionar as formas de gestão participativa com as características gerais dos municípios onde a população tem poder de influenciar na gestão dos orçamentos municipais, deliberando sobre o destino dos recursos públicos.

Para elaboração do presente trabalho, foram utilizados, de forma associada: i) revisão bibliográfica sobre os temas e conceitos propostos, na busca de um levantamento de trabalhos publicados que fazem referência ao tema proposto (Orçamentos Participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA); ii) pesquisa em banco de dados sobre orçamentos participativos no Rio Grande do Sul (2009-20012); e, iii) pesquisa documental, baseada nos regimentos internos das experiências analisadas.

Para o desenvolvimento deste texto, inicialmente serão analisados alguns dados gerais sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), especialmente sua composição e principais características. A partir disso, será desenvolvida a análise sobre as características dos orçamentos participativos e o perfil das cidades nas quais a proposta prospera.

2 CONSTITUIÇÃO E COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA)

Usualmente, identificam-se as regiões metropolitanas como local de concentração de diversos municípios e principalmente pelo traslado da população que sai de suas cidades (quase sempre cidades-dormitório) para a capital, seja pela falta de empregos no setor de serviços (pois muitos dos municípios caracterizam-se por possuir grandes parques industriais ou por serem municípios rurais), seja ainda devido à imigração da classe média e alta, que procuram morar em municípios mais distantes do seu local de trabalho “na busca de melhor qualidade ambiental, menos violência, etc.” (OJIMA, PEREIRA & SILVA, 2007; CARMO, 2007).

Problematizando sobre os processos de metropolização, é perceptível que os aspectos que identificam as regiões metropolitanas devem ser trabalhados de forma conjunta: características descritivas (a partir de indicadores econômicos e populacionais), como também fatores que envolvam o nível de integração entre os municípios, espaços de relações de poder, das forças produtivas e suas relações de produção, além de suas estruturas jurídico-políticas e institucionais.

Uma das primeiras experiências de integração de municípios com objetivo de manter laços institucionais foi do governo do Rio Grande do Sul que, em 1968, formou a região metropolitana de Porto Alegre, constituída na época de 13 municípios. Em 1970, foi criado o Conselho Metropolitano de Municípios - CMM, conselho de caráter deliberativo, elaborando o primeiro plano de desenvolvimento metropolitano que, mesmo não sendo implementado, serviu de base para propostas posteriores. Atualmente o órgão estadual responsável pelo planejamento da região é a METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. Em 1973, durante a ditadura militar, medidas para manter a estabilidade e o poder centralizador do regime em relação ao território foram criadas, estabelecendo, por meio do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza,

47

§ 3º - A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. (BRASIL, 1973).

Porém, a Constituição de 1988 (Título III, Capítulo I, Organização Político-Administrativa, Art. 18 da Constituição Federal), instituída no período de redemocratização do Brasil, consolidou a autonomia dos municípios em relação à organização do Estado. Sob a perspectiva de

democratização da gestão metropolitana, as mudanças institucionais da RMPA, entre a Constituição Federal de 1973 à Constituição Federal de 1988, evidenciaram alguns problemas de gestão, como a restrição do papel de outras instâncias de governo no enfrentamento dos problemas metropolitanos (BORBA; CUNHA, 2002).

Já a Constituição do Rio Grande do Sul de 1989 estabeleceu novas condições para a gestão integrada dos espaços regionais, estabelecendo a região metropolitana como uma instância administrativa superior aos municípios, ampliando a relação entre governo local, regional e estadual. Assim, desde sua criação até 1988, a RMPA manteve o mesmo número de municípios (14), resultado de seus processos de concentração demográfica e espacial. Essa concentração, segundo Romanini (2013), deu-se a partir de dois movimentos i) expansão da urbanização porto-alegrense sobre os municípios próximos (aglomeração urbana e conurbação)¹ e ii) crescimento diferenciado de Porto Alegre, polarizando-se como capital. Atualmente a RMPA é composta por 34 municípios (mapa 1)². Além disso, sua concentração urbana é diferenciada, sendo uma conformação “multipolar”, partindo de Porto Alegre no centro da região (polarizando o eixo leste/oeste), e entre São Leopoldo e Novo Hamburgo, polarizando o norte³.

48

1 - Segundo Polidoro, Takeda e Barros (2009), conurbação é um processo que “ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, pertençam a eles ou não a outros municípios [...] é um dos processos que acelerou a configuração social e morfológica das cidades”. (POLIDORO; TAKEDA; BARROS, 2009 apud VILLAÇA, 1998).

2 - Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

3 - Mais detalhes em Romanini (2013).

Mapa 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de Martins, 2012.

Apesar de haver diferenças entre as duas constituições em relação à institucionalização das regiões metropolitanas, a Constituição Federal de 1988 possibilitou ainda o surgimento de diversas formas de organização da sociedade. Além das modificações da organização administrativa, permitiu mudanças político-institucionais com a criação de mecanismos de intervenção da sociedade civil, impulsionando a implantação de mecanismos de participação, principalmente no Rio Grande do Sul.

49

3 ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO RIO GRANDE DO SUL E NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A Constituição Federal de 1988 permitiu que a sociedade civil pudesse criar espaços próprios de organização que impulsionaram a criação de processos participativos na gestão, em que:

intentan articular formas de participación social o ciudadana con la gestión del gobierno local bajo mecanismos relativamente estables y predecibles; construyen esferas públicas locales; impulsan transformaciones institucionales de grado variable

en un ejercicio de experimentalismo institucional.
(BARRERA, 2009).

Exemplo de um desses mecanismos que ampliam a participação da população nos processos de decisão dentro do governo e que tenha como objetivo a possibilidade de intervenção e deliberação dessa população sobre a distribuição de recursos de forma efetiva é o orçamento participativo.

No ano de 1989, a gestão da Frente Popular (Partido dos Trabalhadores - PT), em Porto Alegre, abriu espaço na gestão pública do município para intervenção da população, implantando o orçamento participativo permitindo uma cogestão do orçamento público. Considerado como um marco histórico para democracia participativa brasileira, atualmente o orçamento participativo é uma das principais propostas em nível internacional de transparência da gestão pública, sendo apontado como uma prática inovadora, segundo diversos autores que vêm trabalhando com este tema (DIAS, 2000; FEDOZZI, 2001; AVRITZER, 2003; GUGLIANO, 2003, 2004 E 2007; SILVA, 2001 E 2006; NEVES, 2007; DIAS, 2008; SOUZA, 2011).

De um modo geral, o orçamento participativo pode ser considerado como

um mecanismo de democratização pública orçamentária estatal, reunindo cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos e os dirigentes estatais executam a vontade popular. (GUGLIANO, 2007, p. 263).

Mesmo o caso de Porto Alegre sendo referência internacionalmente em termos de participação cidadã na gestão pública, poucos foram os trabalhos que desenvolveram análises sobre os municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA),

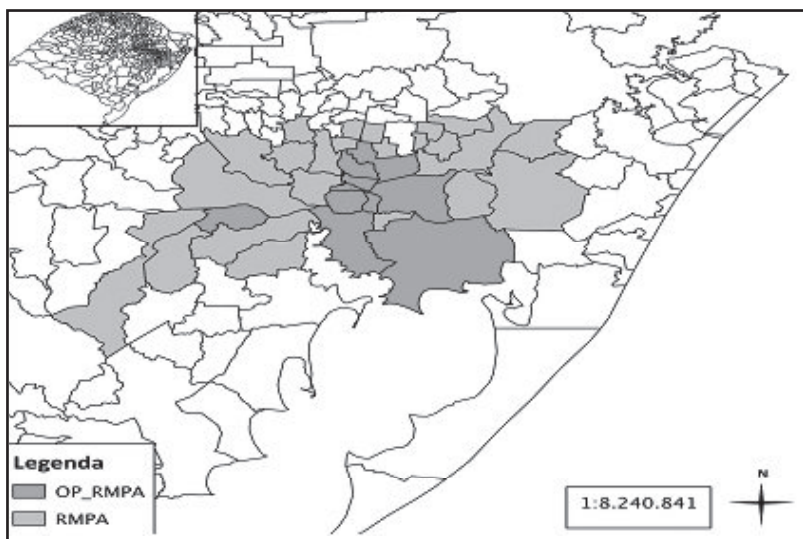
concentrando os estudos na capital gaúcha. Silva (2001) pesquisou sobre o orçamento participativo na RMPA a partir das evidências empíricas de 4 dos municípios da região (Porto Alegre, Alvorada, Gravataí e Viamão), desenvolvendo, em sua tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, uma análise que pretendia identificar e analisar os “fatores explicativos da participação direta na gestão pública” (SILVA, 2001).

Em 2005, a Região Metropolitana de Porto Alegre já ultrapassava 31 municípios, sendo que pouco mais da metade dos municípios (16 deles) possuíam práticas de gestão participativa, segundo dados da pesquisa sobre Conselhos Municipais de Políticas Públicas e Direitos na RMPA, realizada por Cortês (2005). Em levantamento realizado entre os anos de 2009 e 2012, por meio do projeto “Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas”⁴, foi possível mapear que apenas 10 dos atuais 34 municípios da RMPA praticavam Orçamentos Participativos. São eles: Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão (mapa 2).

51

4 - GUGLIANO, Alfredo A. **Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas (2009 – 2012)**. Bolsa Produtividade em Pesquisa 2011/2013, UFRGS, 2011.

Mapa 2 - Municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2014



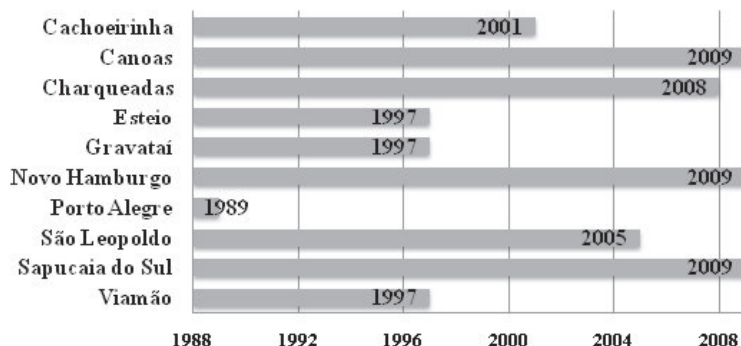
52

Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados da Pesquisa OP nas Cidades Gaúchas (GUGLIANO, 2013).

Destes 10 municípios analisados, 03 cidades iniciaram seus processos de participação na gestão posterior à implantação do OP em Porto Alegre no ano de 1997 (Esteio, Gravataí e Viamão). Em sequência, as duas experiências mais antigas são de Cachoeirinha (2001) e São Leopoldo (2005). Por fim, as propostas mais recentes foram encontradas nos municípios de Charqueadas (2008), Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul (ambos em 2009).

Gráfico 1 - Cidades com Orçamento Participativo por ano de instalação

(mapeamento entre os anos 2009-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados da Pesquisa OP nas Cidades Gaúchas (GUGLIANO, 2013).

Ao estabelecer um perfil socioeconômico e partidário desses municípios, objetiva-se contribuir para pesquisas futuras sobre a propagação de processos participativos como o Orçamento Participativo a partir dos municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre.

53

Quando se analisa apenas os municípios da RMPA que possuem OP, pode-se inferir que as cidades estudadas são predominantemente urbanas, sendo que 03 (três) municípios possuem 100% de seus habitantes na zona urbana e os demais não possuem mais que 6% de população na zona rural. Em contraposição ao afirmado por Ribeiro e Grazia (2003, p.32) sobre o predomínio da proposta em pequenas cidades gaúchas no período 1997-2001, a concentração de OPs está localizada principalmente em municípios com mais de 100 mil habitantes, modificando o padrão anteriormente verificado. Além disso, a renda média dos 10 casos analisados (de R\$ 937 por pessoa) supera a média brasileira com um acréscimo de 14%. Os

municípios analisados centralizam cerca de 30% de todo o PIB do estado do Rio Grande do Sul, demonstrando sua importância para o desenvolvimento econômico do estado, mas também reafirmando a desigualdade de renda existente na região.

Quando se focaliza nas características partidárias, diversos autores argumentam que o Orçamento Participativo em Porto Alegre surgiu como um projeto político do PT (Partido dos Trabalhadores), tornando a participação política como uma referência para este projeto, mas também para o projeto de outros partidos como o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (NEVES, 2007, p. 216). O Partido Democrático Trabalhista (PDT), segundo dados da pesquisa, é o partido com maior taxa de manutenção de experiências do OP na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Ao analisar os últimos 5 pleitos municipais, cruzando com a data de início do OP em cada município que possuía a proposta ativa entre 2009 e 2012, pode-se concluir que todas as experiências surgiram em administrações exclusivas do PT. As duas exceções da relação entre o início do OP e PT encontram-se nos municípios de Cachoeirinha, onde o PT participava da coligação com o PSB, quando da implementação do OP, e Charqueadas, governada pelo PDT.

4 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DA POPULAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA)

Cabe a esta seção focar sua análise na comparação entre os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre com experiências de gestão participativa do orçamento municipal evidenciando os processos de participação e representação da população que ocorrem dentro do OP, a partir do conjunto de regras que regem a organização.

Assim a primeira etapa desta pesquisa ocupou-se da leitura e sistematização do regimento interno do Orçamento de Participativo de Porto Alegre, identificando quais as instâncias de organização da população. Entre as instâncias de organização da população do Orçamento Participativo de Porto Alegre e os municípios analisados, as quatro esferas de participação identificadas são: Reuniões Preparatórias, Rodadas de Assembleias ou Plenárias Regionais, Fórum de Delegados (FOP) e Conselho do Orçamento Participativo (COP). Em um segundo momento, montou-se um quadro identificando e organizando as atribuições de cada instância de organização em blocos que permitissem a realização de comparações entre as demais experiências:

Quadro 1 - Instâncias do OP a partir da experiência de Porto Alegre

INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Reuniões Preparatórias	Reuniões de articulação e preparação nas regiões e temáticas, além de uma integração entre os Fóruns de delegados e de Planejamento.
Assembleias Regionais e Temáticas	Eleição das prioridades das regiões, eleição de conselheiros e define nº de delegados.
Fóruns Regionais e Temáticos de Delegados (FOP)	Sendo a instância intermediária entre população e poder público, de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, é formado por Conselheiros e Delegados. Neste espaço ocorre a apresentação e votação da proposta de PIS (Plano de Investimentos e Serviços), discussão dos critérios para seleção de demandas, além de indicar a composição de comissões.

INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO	ATRIBUIÇÕES
Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal (PPA, LDO, LOA, PIS, política tributária e recursos extra-orçamentários). Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos.

Fonte: Elaboração própria a partir do Regimento Interno de Porto Alegre (2011/2012).

Numa terceira etapa, efetuou-se a análise dos demais regimentos internos, classificando as instâncias de acordo com o quadro comparativo. Numa verificação de todos os regimentos internos recolhidos, algumas propostas mostraram-se diferenciadas quando comparadas à experiência de Porto Alegre (POA). A seguir, apresentam-se os principais resultados encontrados:

56

4.1 Assembleias/Plenárias

Todas as experiências analisadas (Porto Alegre e os 09 municípios da RMPA que possuíram OP entre 2009 e 2012) possuem assembleias, mas somente Viamão e Sapucaia do Sul possuem exatamente a mesma configuração que POA ao manter plenárias regionais e temáticas em dias diferentes. Cinco municípios (Cachoeirinha, Charqueadas, Gravataí, Sapucaia do Sul e Viamão) elegem prioridades de obras/serviços. Os demais votam diretamente as demandas (o que realmente será executado no próximo ano). Por fim, somente Esteio e Gravataí elegem conselheiros como Porto Alegre. Observou-se que, coincidentemente, as duas experiências iniciaram no mesmo ano (1997).

4.2 Fóruns Regionais e/ou Temáticos de Delegados (FOP)

As características do Fórum de Delegados (atribuições/funções) não estão definidas em todos os regimentos internos recolhidos, assim

suas competências foram determinadas mesclando as informações sobre o FOP e sobre as atribuições dos delegados. Cabe salientar que Esteio é o único município desta amostra que não possui FOP. Canoas é o único município que possui a mesma composição de Porto Alegre (conselheiros e delegados), considerando que nas demais cidades são compostos apenas de delegados. Aponta-se ainda que somente em Novo Hamburgo a fiscalização e acompanhamento das decisões é atribuição exclusiva dos delegados do FOP. Por fim, em relação à discussão e proposição de critérios para seleção das demandas, 05 das 10 experiências mantêm a mesma dinâmica do que no caso porto-alegrense: Cachoeirinha, Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão.

4.3 Conselho do Orçamento Participativo (COP)

O Regimento Interno do OP do município de Porto Alegre regulamenta detalhadamente o funcionamento da proposta, sua composição e atribuições, mas, para este estudo, levou-se em consideração as características principais. Mesmo não sendo a instância de máxima de participação em todas as experiências analisadas, o COP ocupa o espaço de elaboração da peça orçamentária dos municípios (PPA, LDO, LOA e PIS) em praticamente todos os casos, com exceção de Canoas, onde o COP é uma instância de aconselhamento, fiscalização e análise dos temas referentes ao OP. Diferentemente de POA, em mais da metade das experiências analisadas, os Conselheiros do COP não são escolhidos entre os cidadãos nas Assembleias, mas sim em espaços intermediários como o Fórum de Delegados, ocorrendo um processo de representação dentro de uma outra instância que já tem características representativas.

Em relação à definição das regras, a revisão do Regimento Interno é atribuição de outras instâncias, não apenas do COP (como o Fórum de Delegados em Charqueadas, São Leopoldo e Viamão, e as

Assembleias Municipais em Novo Hamburgo), abrangendo assim um maior número de representantes das regiões, consequentemente, um maior número de opiniões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo apresentar uma análise dos espaços de participação e representação da população nas diferentes experiências de orçamentos participativos mapeados no estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na Região Metropolitana de Porto Alegre.

58

Compreendendo o período que iniciou na legislatura municipal passada (2009-2012), com o mapeamento sobre as experiências de Orçamentos Participativos no estado do Rio Grande do Sul, foi possível estabelecer algumas conclusões sobre o contexto do local analisado: da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Dos 34 municípios que formam atualmente a Região Metropolitana de Porto Alegre apenas 10 praticavam o OP. Entre as propostas há municípios com experiências com mais de 13 anos de execução (Porto Alegre, Esteio, Gravataí e Viamão), como também propostas iniciadas em 2009 (Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul).

A pesquisa permitiu, a partir dos indicadores socioeconômicos analisados, perceber que as cidades que desenvolveram propostas do OP, apesar de algumas disparidades entre os municípios, possuem destaque em termos de desenvolvimento econômico. Os 10 municípios concentram mais de 34% de todo o PIB do estado, além de possuírem taxas de pobreza e extrema pobreza abaixo da média estadual (com exceção de Viamão).

Sobre as semelhanças e diferenças entre os processos de participação e representação dentro do OP, nas cidades analisadas, o Regimento Interno do OP de Porto Alegre foi utilizado em 6 dos 10 municípios

analisados como base para construção das suas propostas. Esta característica pode estar relacionada pelos dados político-partidários examinados, nos quais se pode inferir que praticamente todos os municípios, que mantiveram a proposta do OP entre 2009-2012, são ou foram encabeçados por gestões do PT (Partido dos Trabalhadores) no momento de sua criação.

Por fim, no contexto de 25 anos da mais conhecida experiência de gestão pública participativa, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, este trabalho se propôs a iniciar uma discussão baseada nos desenhos institucionais dos orçamentos participativos, abrindo espaço para estudos mais aprofundados para cada município aqui identificado.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. (Org). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARRERA, A. Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. In: POGGIESE, H.; EGLER, T. C. (Org.). **Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

BATISTA, I. M.; SILVEIRA, V. P.; ALVES, E. D.. **As desigualdades regionais no Rio Grande do Sul e o setor agropecuário: uma análise econômica**. In: I Congresso Internacional de Desenvolvimento Rural e Agroindústria Familiar. São Luiz Gonzaga: UERGS, 2005.

BERAS, C. A. L. **A democratização do Estado e a participação popular: legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil - uma reflexão sobre o Orçamento Participativo de Viamão/RS**. 2003. 170 f. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: UFRGS, 2003.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1973.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

CURY, S. V. **A participação comunitária no Orçamento Participativo**: o caso do bairro Rondônia de Novo Hamburgo - RS. 55 f. Graduação em Administração (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRGS : Porto Alegre, 2010.

DE SOUZA, L. A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.

DIAS, M. R. D. **Na encruzilhada da teoria democrática**: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. 211f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2010.

DIAS, N. **Uma outra democracia é possível?** As experiências de Orçamento Participativo. E-cadernos ces [Online]., 2008. Disponível em: <eces.revues.org/149>. Acesso em: 28 fev. 2014. (DOI: 10.4000/eces.149).

FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Tomo Editorial: Porto Alegre, 2001.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual". **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, 2009.

GUGLIANO, A. A. **Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas** (2009 – 2012). Bolsa Produtividade em Pesquisa 2011/2013. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

GUGLIANO, A. A. Comentários sobre a articulação entre democracia e participação no plano da teoria social". In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). **Perspectivas sobre participação política e democracia no Brasil**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2007.

GUGLIANO, A. A. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. 1 ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, v. 1, 2007. p. 259-274.

GUGLIANO, A. A.. Las democracias y los modelos de participación ciudadana en Porto Alegre y Montevideo. In: Alfredo Alejandro Gugliano; Manuel Antonio Garretón. (Org.). **Democracia en las Américas**. Pelotas: Educat, 2003. p. 279-293.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Situação Social dos Estados: Rio Grande do Sul. Brasília, 2012.

LEMES, L. M. **Orçamento Participativo como Instrumento de Participação Democrática: o caso da cidade de Novo Hamburgo**. 49 f. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRGS: Porto Alegre, 2012.

MARTINS, C. M. R. **Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Textos para discussão FEE nº. 112. Porto Alegre, 2012. Disponível em: www.cdn.fee.tche.br/tds/112.pdf. Acesso em: 28 fev. 2014.

NEVES, A. V. Espaços Públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo em Barra Mansa. **Rev. Katálysis**, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p. 215-221, 2007.

61

OJIMA, R.; SILVA, R. B.; PEREIRA, R. M. **A Mobilidade Pendular na Definição das Cidades-Dormitório**: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. In: 5º ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 2007, Unicamp. Abep. 2007. p. 1 – 24.

POLIDORO, M.; TAKEDA, M. M. G; BARROS, O. N. F. Análise temporal do processo de conurbação na região de Londrina-PR por meio de imagens LANDSAT. **Revista Geográfica Acadêmica**, v. 3, n.1, 2009.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **As experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2001)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado, 1989.

ROMANINI, A. **Mobilidade Populacional**: estudo de caso sobre a RMPA. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS. Paraná, 2013.

SANTOS, A. B. **A experiência do Orçamento Participativo em Gravataí de 1997 a 2011**. 56 f. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRGS, Porto Alegre, 2012.

SILVA, M. K.. **CONSTRUÇÃO DA "PARTICIPAÇÃO POPULAR"**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2011. 381 f. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese (Doutorado) - UFRGS: Porto Alegre, 2011.

Recebido: 29/09/2014

Aprovado: 15/10/2014

FEDERALISMO, CENTRALIZAÇÃO E DIFERENÇAS REGIONAIS: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988[‡]

Victor Araújo*

RESUMO

Este trabalho pressupõe que o funcionamento do federalismo seja afetado pelo desenho constitucional. No caso brasileiro, posto o objetivo de diminuir a desigualdade entre os estados federados, a Constituição de 1988 criou um federalismo centralizado, no qual boa parte das políticas são desenhadas no âmbito federal e executadas pelos estados e municípios. Ainda assim, existe um conjunto de competências residuais nas quais os estados e municípios possuem a prerrogativa de formular e executar serviços públicos. Aparentamentos recentes da literatura sinalizam que as políticas reguladas pela União – dado o constrangimento constitucional para direcionar investimentos nessas áreas – têm alta prioridade na alocação de gastos dos entes federados. Contrariamente, as políticas não reguladas possuem baixa prioridade, resultado da ausência de controle central. Mediante a análise dos gastos dos estados brasileiros em três políticas não reguladas (segurança pública, transportes e habitação), argumenta-se que os níveis de desigualdade de gasto entre as jurisdições variam em função da competência exclusiva constitucional que define a prerrogativa dos entes federados sobre determinada política e da saliência da política para os estados. Apesar das diferentes capacidades de investimento das Unidades Federativas, existe uma forte tendência

63

[‡] Agradeço a Marta Arretche e Hellen Guicheney pela leitura das primeiras versões deste artigo.

* Mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo e pesquisador do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI/USP) e do Centro de Estudos Legislativos (UFMG).

dos estados a priorizar a área de segurança pública. O mesmo não ocorre com as políticas de transportes e habitação. Isso explica a baixa desigualdade de gastos entre as jurisdições no caso da segurança pública e a alta desigualdade de gastos para as políticas de transportes e habitação.

Palavras-chave: *Federalismo. Centralização. Políticas Públicas.*

RESUMEN

FEDERALISMO, CENTRALIZACIÓN Y DIFERENCIAS REGIONALES: el patrón de desigualdad de las políticas no reguladas del Brasil post-1980

Este trabajo presupone que el funcionamiento del federalismo sea afectado por el diseño constitucional. En el caso brasileño, puesto el objetivo de disminuir la desigualdad entre los estados federados, la Constitución de 1988 creó un federalismo centralizado, en el cual gran parte de las políticas son diseñadas en el ámbito federal y ejecutadas por los estados y municipios. Sin embargo, existe un conjunto de competencias residuales en las que los estados y municipios poseen la prerrogativa de formular y ejecutar servicios públicos. Apuntes recientes de la literatura señalizan que las políticas reguladas por la Unión – dado el apremio constitucional para encaminar inversiones en esas áreas – tienen alta prioridad en el destino de gastos de las entidades federadas. Por el contrario, las políticas no reguladas poseen baja prioridad, resultado de la ausencia de control central. Mediante el análisis de los gastos de los estados brasileños en tres políticas no reguladas (seguridad pública, transportes y habitación), se argumenta que los niveles de desigualdad de gastos entre las jurisdicciones varían en función de la competencia exclusiva constitucional que define la prerrogativa de las entidades federadas sobre determinada política y del realce de la política para los estados. A pesar de las diferentes capacidades de inversión de las Unidades Federativas, existe una fuerte tendencia

de los estados a priorizar el área de seguridad pública. No ocurre lo mismo con las políticas de transportes y habitación. Eso explica la baja desigualdad de gastos entre las jurisdicciones en el caso de la seguridad pública y la alta desigualdad de gastos en las políticas de transportes y habitación.

Palabras-clave: *Federalismo. Centralización. Políticas Públicas.*

**FEDERALISM, CENTRALIZATION AND REGIONAL
DIFFERENCES: the patterns of inequality of non-ruled
policies in Brazil after 1988**

ABSTRACT

This paper assumes that the operation of federalism is affected by constitutional design. In the Brazilian case, considering the goal of reducing inequality among the federal states, the 1988 Constitution created a centralized federalism in which much of the policies are designed and implemented at federal level by states and municipalities. Still, there is a set of residual jurisdiction in which the states and the municipalities have the prerogative to formulate and execute public services. Recent works indicate that policies regulated by the federal government - given the constitutional constraints to direct investments in these areas - have high priority in the allocation of expenditures of federal entities. Conversely, unregulated policies have low priority due to the lack of central control. Analyzing spending on public services in three Brazilian states unregulated policies (public safety, transport and housing), this paper argues that the level of inequality in spending across jurisdictions varies by autonomy over constitutional jurisdiction and the political salience for the States. Despite the different investment capabilities of Federal Units, there is a strong tendency of states to prioritize the area of public safety. The same does not occur with transport policies and housing. This explains the low inequality in spending across jurisdictions in the

case of public safety and high inequality of spending for transport and housing policies.

Keywords: *Federalism. Centralization. Public Policy.*

1 INTRODUÇÃO

Pelo menos desde que Madison e outros atores importantes no processo de consolidação da independência estadunidense defenderam publicamente um arranjo institucional baseado na autonomia das partes constitutivas de um todo chamado federação, existe muita disputa no que diz respeito aos efeitos positivos e negativos dessa formatação. No contexto de discussão da constituição americana, seus elaboradores entenderam – não sem disputa – que a federação seria uma alternativa viável para a manutenção de um território de grande extensão, cindido pelo conflito entre norte e sul (KEYSAR, 2000). Esse modelo, em grande parte, serviu como referência para muitas das federações que se formaram posteriormente.

66

A ciência política contemporânea tem se dedicado a explicar os fatores relacionados a esse tipo de organização dos estados modernos, bem como os efeitos gerados sobre as instituições. A partir do universo de concepções que têm sido derivadas desse campo de estudo, pode-se elencar três principais proposições produzidas por essa literatura desde os estudos seminais de Daniel Elazar, quais sejam: i. as federações nascem da necessidade de unir territórios (RIKER, 1975); ii. o desenho constitucional e o funcionamento do federalismo são variáveis independentes – ou seja, a constituição não afeta as características de um dado sistema federativo (idem); e iii. o federalismo e a descentralização são variáveis que caminham, inerentemente, juntas (LIJPHART, 2003).

Lançar o olhar sobre o caso brasileiro é uma boa maneira de questionar a validade dessas ideias amplamente debatidas pela

literatura nos últimos anos. Primeiramente, desde a inauguração do modelo federativo no Brasil (1891) até a última constituição promulgada (1988), manter a união do território nunca foi um objetivo no horizonte dos constitucionalistas. Em 1891, a federação foi uma resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos (SOUZA, 2005) e, no caso da constituição de 1988, o intento de diminuir as desigualdades regionais pode ser considerado um fator preponderante no contexto de formatação do pacto federativo.

Em segundo lugar, os fatores como as características do sistema eleitoral, os sistemas partidários, os grupos de pressão e as práticas políticas são termos da equação final que ajudam a explicar o funcionamento do federalismo. No entanto, negar que esses fatores sejam um produto do desenho constitucional – como postula Riker – é negar que as federações sejam distintas e variam conforme o arranjo institucional de cada contexto. *Stricto sensu*, a formulação do autor nos obriga a enxergar o federalismo de forma isolada; no entanto, por si só, o federalismo não é um bom preditor dos resultados gerados pelos sistemas políticos (VOIGT; BLUME, 2010). A relação entre o federalismo e o desenho constitucional deve ser entendida em dois estágios: i. as regras estabelecidas constitucionalmente determinam os moldes de operação de um dado sistema político, no qual o federalismo é um elemento dessa engrenagem; ii. partindo do pressuposto de que cada elemento prescrito constitucionalmente colabora para a produção de *outputs* desse dado sistema político, os resultados produzidos pelo federalismo devem ser interpretados como efeitos indiretos do desenho constitucional. Tendo em vista que o desenho constitucional diz respeito ao conjunto de regras legais que organiza e determina, dentre outras coisas, as condições de operação do sistema político, as alterações desse marco legal podem produzir substanciais mudanças no funcionamento de um dado sistema federativo. Isso ocorreu, por exemplo, nos federalismos da Venezuela, da Argentina e do Brasil.

No caso da Venezuela, a reforma constitucional promovida em 1989 fortaleceu as responsabilidades e as prerrogativas fiscais dos governos municipais. O efeito imediato – e inesperado – foi o fortalecimento das elites partidárias regionais; o efeito posterior foi o enfraquecimento dos tradicionais partidos nacionais Copei (Comité de Organización Política Electoral Independente) e AD (Ação Democrática), permitindo que novos atores pudessem ocupar cargos no governo, aumentando a fragmentação do sistema partidário e instituindo um novo padrão de relacionamento entre o governo central e as unidades subnacionais (PENFOLD-BECERRA, 2004).

68

Por sua vez, desde a elaboração da primeira carta constitucional em 1853, sucessivas alterações constitucionais modificaram o *modus operandi* do federalismo argentino (GIBSON; FALLETI, 2004). O sistema político tem variado entre períodos de forte centralização e contextos de grande autonomia dos governos locais (BENTON, 2002). Mesmo que o principal objetivo de um sistema federativo na Argentina sempre tenha sido a absorção dos inúmeros conflitos regionais, as alterações constitucionais mudaram a forma de operação desse sistema.

Em relação ao Brasil, que aqui nos interessa particularmente, a adoção do federalismo não foi uma novidade na Constituição de 1988. Entretanto, a nova carta constitucional desenhou uma fórmula federativa centralizada, concentrando no nível federal a prerrogativa de legislar sobre a maior parte das políticas (*Policy Decision Making*) e delegando aos estados e municípios a prerrogativa de executá-las (*Policy Making*) (ARRETCHE, 2004). Isso permite discutir a proposição de Lijphart (2003) de que o federalismo e a descentralização andam juntos. Por conceder autonomia¹ aos entes federados, os federalismos garantem algum nível de constrangimento

1 - O tipo de autonomia delegada aos entes federados varia substancialmente entre as federações.

à autoridade central (STEPAN, 1999). Apesar disso, diferentemente do que sugere Lijphart, os sistemas federativos podem apresentar uma boa dose de centralização. Esse é o caso do arranjo federativo brasileiro pós-1988.

O federalismo brasileiro inaugurado com a nova república é marcado por duas tendências opostas. Ao mesmo tempo em que houve um movimento de transferência de recursos financeiros para os níveis subnacionais - as transferências intergovernamentais, criadas ainda nos governos militares, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), foram mantidas e reafirmadas na CF (Constituição Federal) de 1988 - e o aumento das competências concorrentes, houve também a manutenção das competências legislativas do governo federal, acompanhada de uma grande capacidade para constranger a atuação de estados e municípios.

Alguns fatores têm sido apontados para justificar a ingerência do nível federal na atuação dos atores subnacionais. Primeiramente, assim como as outras federações latino-americanas, o surgimento do estado-nação ocorreu antes da adoção do federalismo, o que não justificaria conceder poder aos estados como garantia de unidade nacional. Em segundo lugar, persiste a ideia de que as elites políticas locais são inclinadas a práticas clientelísticas e irresponsáveis (OLIVEIRA VIANNA, 1999; LEAL, 2012), ou, ainda, que governos subnacionais são marcados por um atraso histórico no que diz respeito aos arranjos políticos (MAINWARING, 1999) e da gestão da coisa pública (ABRÚCIO, 1999). Em terceiro lugar, a regulação do governo federal operaria para produzir uniformidade, permitindo a diminuição da desigualdade territorial (ARRETCHE, 2010). A característica centralizadora do federalismo brasileiro se justificaria, portanto, pela persistente demanda por reduzir a desigualdade

histórica entre os estados do sul, onde há grande concentração de riqueza, e os estados pobres do norte.

Assim, a natureza centralizada do federalismo brasileiro, combinada com a autonomia dos entes federados, cria um cenário descentralizado de execução das políticas públicas, mas sob duas circunstâncias diferentes: i. nas situações em que os governos subnacionais não possuem autonomia sobre a política, tendo patamares de gastos e formas de aplicação dos recursos definidas pelo governo federal (políticas reguladas) e; ii. nas situações em que os governos subnacionais gozam de plena autoridade para formular e executar as políticas públicas (políticas não reguladas) (ARRETCHE, 2009).

Existem evidências de que, no caso brasileiro, as políticas públicas reguladas possuem menores patamares de desigualdade (ARRETCHE, 2013). O objetivo deste trabalho é discutir em que medida a ausência de controle coopera para a desigualdade entre as unidades da federação no que diz respeito ao volume de gastos nas políticas não reguladas. Para tanto, parte-se da definição de federalismo oferecida por Dahl: “trata-se de um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência das unidades locais e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União” (DAHL, 1986, p. 114).

Por meio da análise dos gastos dos estados brasileiros em três políticas não reguladas (segurança pública, transportes e habitação), argumenta-se que os níveis de desigualdade de gasto entre as jurisdições variam em função da competência exclusiva constitucional que define a prerrogativa dos entes federados sobre determinada política e a saliência da política. Nesse sentido, a despeito das diferentes capacidades de investimento das Unidades Federativas, existe uma forte tendência dos estados a priorizar a

área de segurança pública. O mesmo não ocorre com as políticas de transporte e habitação.

Este artigo será dividido em cinco partes. Além desta introdução, na seção dois, discutem-se as controvérsias que permeiam o debate entre os prosélitos do modelo descentralizado e os defensores de um formato centralizado de governo. Na terceira seção, discutem-se as relações possíveis entre federalismo e desigualdade, focando na discussão do caso brasileiro. Na quarta seção, por meio da análise das unidades federativas em diferentes políticas, testa-se o argumento sobre as políticas não reguladas e o padrão de desigualdade de gastos entre os estados brasileiros. Por fim, discutem-se os resultados e apontamentos.

2 FEDERALISMO VERSUS UNITARISMO: uma falsa dicotomia?

Qual tipo de governo é mais adaptado à necessidade do Estado de garantir eficiência decisória e a melhor provisão possível dos recursos públicos?

71

Como sugere a literatura derivada da *Public Choice*, os governos descentralizados produzem políticas fiscais mais alinhadas com as preferências do eleitor mediano local, promovem mais bem-estar social e, portanto, mais satisfação dos cidadãos com as instituições políticas. Essa literatura segue o modelo proposto por Charles Tiebout (1956). Na visão desse autor, a competição entre os estados para oferecer melhores serviços aos cidadãos restringiria a capacidade do governo central de regular as ações dos governos subnacionais. Uma vez estabelecida a competição por cidadãos e mercados, a disputa entre os estados produziria riqueza e provisão de bons serviços públicos.

James Buchanan (1995), a partir da perspectiva Tieboutiana, produz uma análise acerca do federalismo. O argumento defendido pelo

autor é que o federalismo seja uma variável fundamental para a preservação da liberdade (dos cidadãos e do comércio), posto que esse arranjo institucional oferece condições para que as liberdades individuais possam florescer. Assim, o federalismo, como elemento organizacional da política, deve ser perseguido e incorporado como fundamento constitucional elementar.

Nessa mesma esteira, Weingast (1995) argumenta que a descentralização da autoridade política é uma condição necessária para a preservação dos mercados². O bom funcionamento dos mercados – e o desenvolvimento econômico resultante – estaria relacionado com a capacidade limitada do governo central de interferir na economia. O papel do governo central deveria ser o de provedor de bens públicos, infraestrutura, garantidor dos direitos de propriedade e de um arcabouço jurídico mínimo. No entanto, vale ressaltar que, diferentemente da sugestão apresentada por Buchanan (1995), Weingast concede mais peso à descentralização da autoridade econômica do que à caracterização formal de um Estado como sistema federativo.

72

A despeito das diferenças existentes entre os modelos propostos por cada um desses autores, para ambos, o modelo ideal de organização do Estado está afastado de um formato centralizado no qual os entes federados possuem pouca autonomia sobre suas políticas.

Do outro lado do espectro, alguns analistas têm apresentado argumentos contrários ao formato descentralizado de governo. Rodden e Ackerman (1997) argumentam que não existem garantias de que a competição intergovernamental – fruto da descentralização – produza eficiência e preservação dos mercados. Além disso, esse modelo de formatação do Estado produz desigualdade entre os entes federados e seus cidadãos.

2 - O que o autor chama de *Market Preserving Federalism*.

Gerring et al. (2005) asseveram que as instituições centrípetas produzem incentivos para uma boa governança³. As instituições democráticas funcionam melhor quando conciliam dois objetivos: centralização da autoridade e ampla inclusão. Para que haja a conciliação desses dois objetivos é necessária a adoção de instituições que promovam esse efeito centrípeto. Nesse sentido, o Unitarismo e o Parlamentarismo podem ser considerados *proxies* de boa governança, dado que eles propiciam melhores condições para a execução de políticas públicas a partir do desincentivo à defecção. Ainda, segundo esses autores, enquanto a autoridade dos estados descentralizados se assenta na capacidade de veto dos diferentes níveis de governo – produto de uma soberania compartilhada –, os estados com autoridade centrípeta possuem uma capacidade institucionalizada para gerenciar conflitos derivados dos diversos grupos e diferentes perspectivas existentes. Isso ocorre porque o processo de centralização da autoridade induz à conversão de interesses particulares em ideologias, assim como a transformação de ideologias em interesses gerais. Em outros termos, os interesses paroquiais são transformados em interesses nacionais, processo este possível por meio das instituições que promovem uma ampla inclusão.

73

A verdade é que se pode elencar bons argumentos nos dois lados dessa controvérsia entre formas de governo descentralizadas ou centralizadas. No entanto, em que medida a descentralização e a centralização estão associadas a federalismo e unitarismo respectivamente? Faz-se necessário questionar se importa discutir os resultados derivados da escolha de formas de organização do Estado – “federalismo” *versus* “unitarismo” – ou os resultados gerados pela

3 - Para estes autores, a governança deve ser entendida como resultados produzidos por políticas públicas que cooperam ou não para a melhoria da qualidade dos cidadãos. Os autores levam em consideração três dimensões da governança: desenvolvimento político, desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano.

escolha do tipo de mecanismo de formulação e execução de políticas – formato “centralizado” ou “descentralizado”.

O segundo questionamento parece mais relevante, uma vez que existe grande variação de modelos entre os países que teoricamente adotam o mesmo arcabouço institucional. Se, por um lado, os federalismos anglo-saxões – Canadá e EUA – representam contextos em que os estados possuem grande autonomia sobre políticas; por outro lado, Alemanha, Áustria e Brasil são bons exemplos de modelos onde a autonomia das subunidades em alguns aspectos convive com uma grande capacidade dos governos federais para limitar a atuação desses atores.

É razoável presumir que os federalismos centralizados contribuam para a atenuação das desigualdades entre os territórios federados? Este é o questionamento que guiará o desenvolvimento das próximas seções.

74

3 RELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE FEDERALISMO E DESIGUALDADE

É possível que o federalismo possa promover a igualdade? As primeiras análises produzidas, relacionando os dois temas, sugerem que o federalismo e a igualdade não podem coexistir. A pressuposição é que, quando as unidades subnacionais possuem autoridade para decidir sobre suas próprias políticas, posto a autonomia para formular desenhos de políticas divergentes – ainda que tenham a mesma capacidade fiscal e administrativa –, é esperado que a provisão de serviços oferecidos aos cidadãos seja desigual (WILDAVSKY, 1984). Caminhando nessa esteira, houve ainda quem apostasse na dupla faceta desse sistema, podendo ser o federalismo um promotor de desigualdade ou um indutor da redução da desigualdade (LINZ; STEPAN, 2000).

Um dos caminhos adotados tem sido verificar em que medida os elementos centrípetos e centrífugos presentes nos federalismos cooperam para a incidência da desigualdade. Beramendi (2012) argumenta que, em contextos em que existe acentuada descentralização, é esperado um cenário de grande desigualdade inter-regional. Da mesma forma, para Kazepov e Barberis (2013), a incidência de desigualdade varia conforme a distribuição da autoridade sobre as políticas. Nos países em que se verifica grande autoridade das unidades subnacionais para formular e executar políticas, observa-se uma grande disparidade entre os estados. Nos casos em que o governo federal possui exclusiva competência sobre políticas e/ou onde as unidades possuem autoridade para implementar, mas não para formular políticas, a desigualdade territorial é mantida sob controle.

Portanto, sob as condições teorizadas por Tiebout (1956), existe um quadro amplamente favorável à promoção da desigualdade. No entanto, é preciso ponderar, mais uma vez, que a descentralização não é uma condição *sine qua non* dos arranjos federativos. Isso significa questionar se, concordando com Kazepov e Barberis (2013), os arranjos federativos centralizados contribuem para a redução da desigualdade entre os seus entes federados.

75

No caso do Brasil, Arretche (2010; 2013) apresenta sólidas evidências de que o modelo centralizado do federalismo brasileiro tem sido um promotor da redução da desigualdade entre os entes federados. Analisando as transferências federais para os municípios, a autora mostra que o movimento do governo federal na direção da regulação resulta na diminuição da desigualdade entre os municípios brasileiros. Quando comparadas às políticas não reguladas, como transporte e infraestrutura urbana, as políticas reguladas (saúde e educação) apresentam menor desigualdade. Ademais, entre as políticas reguladas, os índices de desigualdade são menores entre

aquelas em que há um maior detalhamento das estratégias de regulação, como a política da saúde.

Assumindo que a máxima autonomia local sobre políticas coopera para a desigualdade territorial, é razoável presumir que, entre as políticas não reguladas, há variação nesse padrão?

4 O PADRÃO DE DESIGUALDADE DAS POLÍTICAS NÃO REGULADAS NO BRASIL

A constituição elaborada pelos constituintes em 1988 pautou-se por um modelo cooperativo de organização federal, no qual os estados e os municípios foram considerados partes integrantes da União. Formatação esta também conhecida como “natureza tripla do federalismo brasileiro” (SOUZA, 2005). Conforme supracitado, a CF de 1988 concentrou nas mãos do governo federal a prerrogativa de legislar sobre a maior parte das políticas e, mesmo nas matérias em que os estados e os municípios concorrem, o governo central possui a capacidade de rarear a atuação dos outros entes federados.

Não obstante esses elementos centrípetos, algumas matérias constitucionais compõem o escopo de competências exclusivas dos estados ou, ainda, matérias vagamente definidas em que os três entes federados podem formular e executar políticas. No caso dos estados, são a eles reservadas todas as matérias que não lhes sejam vedadas pela constituição. Entre os municípios, “a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula ‘assuntos de interesse local’” (MORAES, 1995, p. 2).

Do universo das competências estaduais, escolhemos três políticas não reguladas pelo governo central, quais sejam: segurança pública, transportes e habitação. O objetivo é verificar em que medida a não regulação das políticas induz a desigualdade entre os estados.

No caso da segurança pública, pelo menos desde 1988, os estados têm sido os principais operadores dessa política. Todavia, os municípios ocupam um importante papel auxiliar na parte de infraestrutura – aluguéis de imóveis para as instalações policiais e provisão de suprimentos são exemplos. Recentemente, observa-se também o aumento crescente das guardas municipais. Ainda que muitas vezes esse efetivo seja treinado pelos corpos militares estaduais, as guardas municipais são subordinadas diretamente ao governo municipal.

A Constituição de 1988 (art. 22) distribuiu, entre os entes federados, a competência sobre diferentes aspectos da política de transportes. À União compete, privativamente, legislar sobre a política nacional de transporte – que abrange tanto o transporte como o trânsito. O inciso XII do art. 21 postula ainda que compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros. Ao município, conforme descrito no art. 30, compete prestar os serviços de transporte público nos limites do município. Os sistemas de transportes estadual e intermunicipal estão sob a alçada dos estados. Isso significa regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal no território dos estados federados.

77

No caso da política de habitação, ainda que o texto constitucional que trata do papel de cada um dos entes federados nessa matéria seja vago (FAGNANI, 2005), a promoção de políticas de habitação no Brasil é um produto da cooperação entre o governo federal, os estados e os municípios. Os municípios e os estados são os responsáveis pela execução, no entanto, sem os canais de financiamento do governo federal a capacidade dos entes subnacionais para promover políticas nessa área seria limitada.

Mesmo que os esforços recentes do governo federal – via Plano Nacional de Habitação – gerem estímulos para que os municípios e estados se instrumentalizem e promovam políticas nessa área (ARRETCHE, 2012), a cooperação entre municípios e estados e a capacidade individual de cada um desses entes é crucial para o desenvolvimento de políticas nessa área. Apesar de o governo federal definir as regras, as circunstâncias de distribuição, e regular a forma de gasto desses empréstimos para a área da habitação (ARRETCHE, 2004), os estados e os municípios possuem autonomia para definir o desenho da política e definir os patamares de gasto.

Portanto, ainda que cada uma das políticas escolhidas possa também ser examinada sob o prisma da atuação do governo federal ou dos municípios, a perspectiva analítica deste trabalho incidirá sob o plano de atuação dos estados.

4.1 Segurança Pública

Pode-se argumentar que a constituição de 1988 constitucionalizou a Segurança Pública no Brasil (SOUZA-NETO, 2009), uma matéria que até então fora tratada de forma pouco sistemática passou a ser detalhada na forma de lei. As leis sobre segurança nos três planos federativos de governo devem estar em consonância com a Constituição Federal, no entanto, os estados gozam de ampla margem para delinear suas próprias políticas de segurança pública.

Apesar de haver princípios constitucionais sob os quais os estados devem se pautar para elaborar sua política de segurança, não existe nenhuma forma de regulação que garanta algum patamar de investimento ou determine alguma forma específica de alocação de

recursos. Apesar do recente esforço⁴ do governo federal para transferir aos estados e municípios receita para investimentos em segurança pública, esses repasses representam apenas uma pequena parcela do total de recursos investidos pelos estados brasileiros. Os valores repassados pelo governo federal aos estados estão condicionados a uma série de critérios – redução dos índices de criminalidade; aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal em prazo preestabelecido – que os entes federados devem observar para receber os recursos.

De fato, os estados continuam sendo os principais atores responsáveis pelos investimentos em segurança pública, delimitando de forma autônoma os contornos das políticas dessa área. A título de exemplificação, no ano de 2012, o governo federal investiu cerca de 7,8 bilhões na área de segurança pública, enquanto os estados somados investiram cerca de 52,7 bilhões. Isso significa que, do total de recursos investidos em segurança pública no Brasil no ano de 2012, apenas 14% foram oriundos da União⁵.

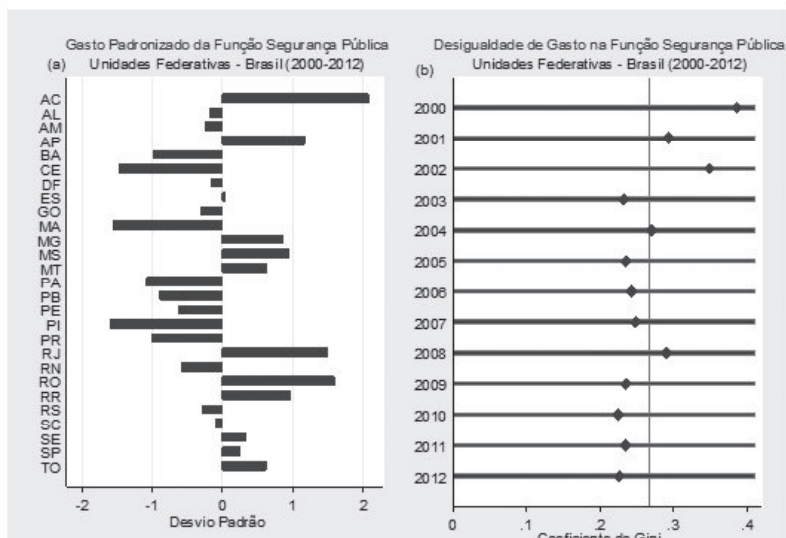
79

Tendo em vista esse cenário de autonomia dos estados sobre a política de segurança pública, deveríamos esperar um cenário de grande desigualdade no padrão de gasto entre os estados. No entanto, não é esse o quadro verificado.

4 - O Fundo Nacional de Segurança Pública foi instituído no ano de 2000 como forma de promoção da relação intergovernamental entre os entes federados. O governo federal passou a transferir recursos para os estados com o objetivo de apoiar ações na área de segurança pública. Além disso, foram definidas metas de atuação compartilhada, sendo criados projetos de responsabilidade do governo federal e dos estados federados. De acordo com Costa e Grossi (2007), o gasto do governo federal com a segurança pública passou de 1,5 bilhão em 1992 para cerca de 3,0 bilhões em 2005.

5 - Dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, sétima edição, 2013.

Figura 1 - Desigualdade no padrão de gasto entre os estados



Fonte: Tesouro Nacional

(a) gasto Padronizado⁶ e **(b)** desigualdade de gasto na função segurança pública

Na Figura 1 são apresentados dois tipos de informação. Na parte (a) temos o gasto *per capita* padronizado⁷, por estado, na função segurança pública, entre os anos 2000 e 2012. A padronização dos dados permite verificar o quanto cada estado se afasta da média de gasto no período analisado. A maior parte (21) dos estados situa-se na faixa entre -1 e 1 desvio padrão, o que indica uma relativa priorização dos investimentos estatais na área de segurança pública. Em outros

6 - O gasto padronizado foi calculado a partir da soma das médias de gasto, corrigidas por UF, entre 2000 e 2012. A partir da padronização, podemos comparar como cada estado varia na média de gasto na série temporal analisada. Valores à direita de 0 (zero) indicam gastos acima da média para o período, valores à esquerda de 0 indicam gastos abaixo da média para o período.

7 - O gasto per capita justifica-se pela enorme variação na receita dos estados. Se os dados fossem utilizados sem esse fator de ponderação, chegaríamos a resultados distorcidos - dado que os estados possuem diferentes capacidades alocativas -, todavia superestimados por uma desigualdade estabelecida *a priori*.

termos, ainda que ponderado pela capacidade de cada um, verifica-se um padrão uniforme de investimento nessa área de política. Na parte (b) é apresentada a desigualdade de gastos em segurança pública entre os estados brasileiros, medida pelo coeficiente de Gini⁸. A desigualdade média para o período é de 0,26, com pico de 0,38 (2000) e menor patamar de 0,22 (2012). A análise comparativa que será empreendida na última parte desta seção - *"variação no padrão de Desigualdade das políticas não reguladas"* - permitirá mostrar que esses dados indicam um baixo padrão de desigualdade.

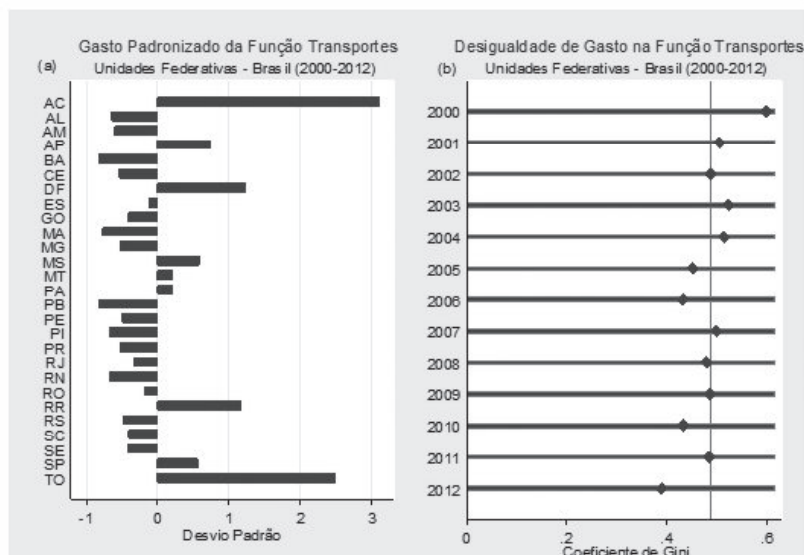
4.2 Transportes

A política de transportes, assim como a política de segurança pública, não é regulada pelo governo federal. Não existe obrigação constitucional de investimentos nem obrigatoriedade de gastos em determinadas áreas dessa política. Ao contrário de outros setores, a Constituição de 1988 não é suficientemente explícita no momento de definir a qual ente federado cabe a gestão dos transportes. Como argumenta Fagnani: "pode-se subentender que prevalece a tese de responsabilidade compartilhada da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal pelo planejamento e pela implementação de políticas de habitação, de saneamento e de transporte público" (2005, p. 256). Essa imprecisão na delegação de competências pode ser lida como fator de promoção à desigualdade entre os estados, uma vez que a promoção de políticas está condicionada à vontade política dos governantes e à capacidade de cada estado para realizar investimentos nesse setor.

8 - O coeficiente de Gini trata-se de uma medida de desigualdade. Tornou-se conhecido em estudos sobre desigualdade de renda, mas pode ser utilizado para calcular a desigualdade de qualquer distribuição. Consiste em um número entre 0 e 1, em que 0 (zero) significa nenhuma desigualdade e 1 (um) significa máxima desigualdade. Neste trabalho a medida serve para indicar o grau de heterogeneidade entre os estados no que diz respeito à alocação de recursos em determinada política pública, em que 0 indica que todos os estados gastam igualmente numa dada política e 1 significa que o padrão de gastos é completamente desigual.

A Figura 2 revela o padrão de desigualdade de gastos dos estados na política de transportes.

Figura 2 - Padrão de desigualdade de gastos dos estados na política de transportes



Fonte: Tesouro Nacional

(a) Gasto padronizado e **(b)** desigualdade de gasto na função transportes

Comparativamente à política de segurança pública, pode-se dizer que a política de transportes apresenta um padrão de desigualdade mais acentuado. A análise padronizada do gasto *per capita* revela um quadro mais assimétrico, em que poucos gastam mais de um desvio padrão e no qual a maior parte dos estados está abaixo da média. Estados como Acre e Tocantins aparecem como grandes investidores nessa área, mas isso pode ser explicado pela pequena população dos dois estados. Roraima e Amapá seguem a mesma tendência. Ainda que os estados mais ricos gastem mais recursos com a política

de transportes, a densidade populacional faz com que o gasto *per capita* seja baixo.

No ano de 2012, por exemplo, o estado de São Paulo gastou 5,7 bilhões na função transportes, enquanto que o estado do Acre gastou aproximadamente 296 milhões. Apesar disso, dividindo esses gastos por suas respectivas populações, SP apresenta para o mesmo período um gasto per capita de R\$ 136,89, enquanto que o AC apresenta um gasto per capita de R\$ 390,61. Em relação à desigualdade de gastos medida pelo Gini (b), seu valor médio é de 0,48, com pico de 0,59 (2000) e menor patamar de 0,39 (2012), confirmando as evidências da análise do gasto padronizada.

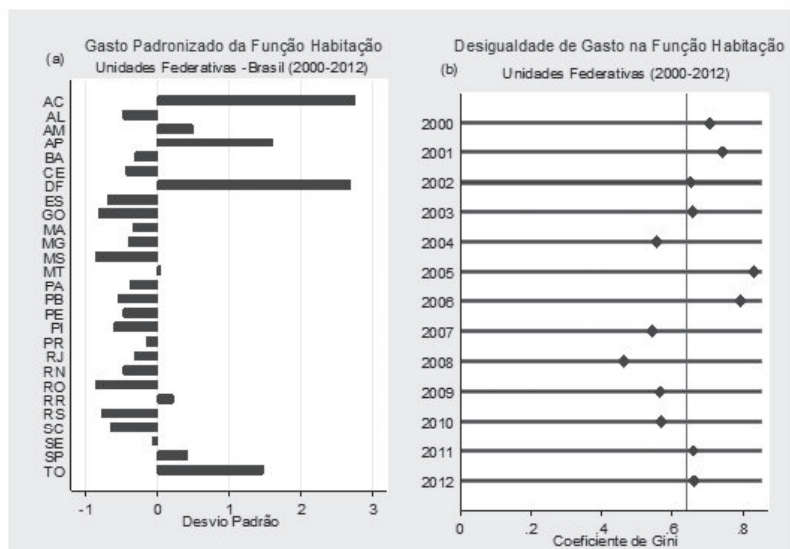
4.3 Habitação

Assim como a política de transportes, a área da habitação figura nas matérias residuais da Constituição de 1988. Isso significa que a prerrogativa para formular políticas de habitação cabe aos três entes federados. Na prática, as políticas nessa área têm sido executadas por estados e municípios, sendo os entes subnacionais municiados por recursos oriundos do governo federal.

Diferentemente do plano de habitação inaugurado no período militar, no qual as companhias de habitação dos estados recebiam ajuda do governo federal para implementar seus projetos habitacionais, o Plano Nacional de Habitação (2005) criou incentivos para que os estados e os municípios pudessem institucionalizar mecanismos de promoção e acesso à habitação. No entanto, apesar dos municípios não serem mais dependentes da intermediação dos estados para executar seus projetos nessa área, os vínculos cooperativos entre estados e municípios possibilitam o aumento dos investimentos em habitação. Isso significa dizer que um maior envolvimento dos estados nessa política pode significar mais recursos para a área de

habitação. A Figura 3 revela o padrão de desigualdade de gastos da política de habitação.

Figura 3 - Padrão de desigualdade de gastos da política de habitação



Fonte: Tesouro Nacional

(a) Gasto padronizado e **(b)** desigualdade de gasto na função habitação

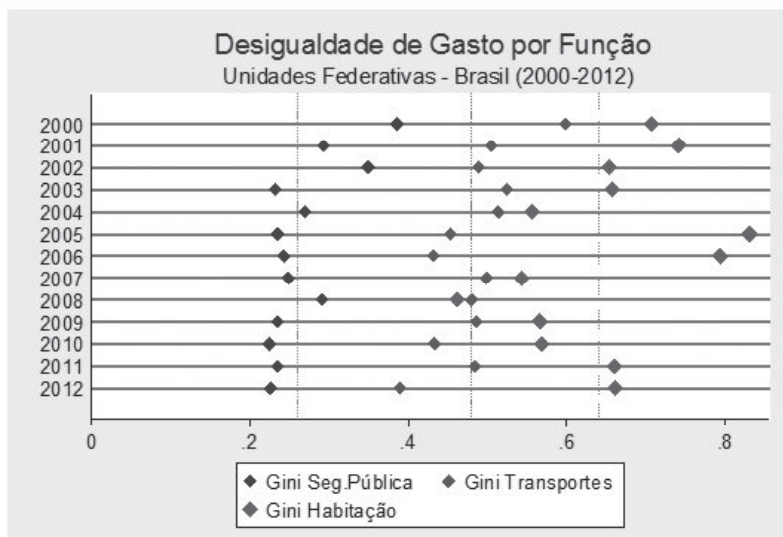
O gráfico de gastos padronizados (a) *per capita* traduz a grande assimetria entre o padrão de gastos dos estados. Apenas dois estados estão acima de dois desvios padrões, e apenas um estado acima de um desvio padrão. A maior parte dos estados encontra-se abaixo da média padronizada. O gráfico da desigualdade de gastos (b) confirma essa tendência. O valor médio do gasto em habitação entre os estados é de 0,64, com pico de 0,83 (2005) e menor patamar de 0,46 (2008).

Variação no padrão de desigualdade das políticas não reguladas

Por meio da análise das três políticas (segurança pública, transportes e habitação), pode-se afirmar que as políticas públicas não reguladas, quando comparadas às reguladas, apresentam um alto padrão de desigualdade. No entanto, observa-se também uma variação desse padrão. A Figura 4 apresenta, para cada ano da série temporal utilizada, a desigualdade de gastos das três políticas analisadas. As linhas vermelhas tracejadas informam a média de desigualdade de cada uma das políticas não reguladas. Existe grande variação do padrão de desigualdade entre as políticas analisadas, sendo a segurança pública a política não regulada menos desigual e, a habitação, a política não regulada mais desigual.

Figura 4 - Comparação da desigualdade de gastos entre as políticas não reguladas

85



Fonte: Tesouro Nacional

Por que a política de segurança pública apresenta uma desigualdade de gasto menor que as políticas de transportes e habitação? Dois fatores podem ser apontados como promotores dessa variação no padrão de desigualdade: i. a não exclusividade constitucional acerca da competência dos entes federados em cada uma dessas políticas e, ii. a saliência de cada uma dessas políticas para os entes federados.

Na ausência de constrangimentos legais que obriguem os estados a alocar percentuais fixos em determinada matéria e de regulação da forma de aplicação de recursos, os estados têm a liberdade de ordenar, preferencialmente, os gastos públicos. Sendo assim, entendendo saliência como a importância estratégica de determinada política para os governos estaduais, argumenta-se que a desigualdade de gastos entre os estados varia em função desses dois principais fatores.

86

Como indicador de saliência, utiliza-se o posicionamento da população em relação a diferentes áreas de políticas públicas no Brasil. Para tanto, parte-se do pressuposto de que os governantes avaliam as questões consideradas sensíveis pela população. Mais do que isso, pressupõe-se que os governantes, como atores racionais que buscam o sucesso eleitoral (MAYHEW, 1974), priorizam as matérias que lhes garantam legitimidade perante os eleitores.

O Quadro 1 mostra o resultado de uma das questões investigadas pelo levantamento da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em 2013. Foram realizadas 18.312 entrevistas, representativas para o Brasil.

Quando perguntados em *“qual área o Brasil apresenta os maiores problemas atualmente”*, a temática da segurança pública aparece em 4º lugar, com 18% das menções. As questões que envolvem a política de transportes aparecem respectivamente em 13º, 14º e 17º lugares, totalizando 8% das menções quando justapostas as três

questões. A área da habitação aparece apenas no 18º lugar, com apenas 3% das menções.

Quadro 1 - Resultado da questão sobre área com maiores problemas no Brasil, levantamento da Secretaria de Comunicação da Presidência da República em 2013

Em qual área o Brasil enfrenta os maiores problemas atualmente?		
Área	1ª Menção	1ª e 2ª Menções
Saúde	31%	51%
Educação	10%	27%
Drogas	11%	18%
Segurança Pública/ Violência	6%	18%
Corrupção	10%	15%
Salários	3%	7%
Custo de vida/Preços/Inflação	3%	6%
Geração de empregos	3%	6%
Administração Pública	3%	5%
Saneamento Básico	2%	3%
Abastecimento de água/seca	2%	3%
Calçamento de ruas e avenidas	2%	3%
Transporte Coletivo	1%	3%
Estradas/Rodovia	1%	3%
Impostos e taxas	1%	3%
Agricultura	2%	2%
Trânsito	1%	2%
Habitação	1%	2%
Assistência Social	1%	2%
Desenvolvimento	1%	2%
Juros	1%	2%
Capacitação Profissional	1%	2%
Cultura e Lazer	1%	2%

Fonte: Secom, 2013

Quando perguntados “*qual a área que mais tem afetado sua vida*”, a importância da segurança pública é ainda mais proeminente.

No Quadro 2 a temática da segurança pública aparece em segundo lugar com 19% das menções. As temáticas relacionadas aos transportes aparecem respectivamente em 9º, 12º e 14º lugares, somando 11% das menções. A opção relacionada à habitação aparece apenas no 13º lugar com 3% das menções.

Quadro 2 - Resultado da questão sobre áreas da vida afetadas, levantamento da Secretaria de Comunicação da Presidência da República em 2013

Qual dessas áreas mais têm afetado sua vida?		
Área	1ª Menção	1ª e 2ª Menções
Saúde	24%	40%
Segurança Pública/Violência	8%	19%
Educação	9%	16%
Salários	6%	12%
Custo de vida/Preços/Inflação	6%	11%
Drogas	6%	11%
Geração de empregos	5%	9%
Impostos e Taxas	3%	6%
Transporte Coletivo	2%	5%
Abastecimento de Água/Seca	2%	3%
Calçamento de ruas e avenidas	2%	3%
Estradas e Rodovias	2%	3%
Habitação	2%	3%
Juros	1%	3%
Trânsito	1%	3%
Administração Pública	2%	3%
Saneamento Básico	1%	3%
Capacitação Profissional	1%	2%
Limpeza Pública	1%	2%
Cultura e Lazer	1%	2%
Assistência Social	1%	2%
Agricultura	1%	2%
Outros	3%	4%

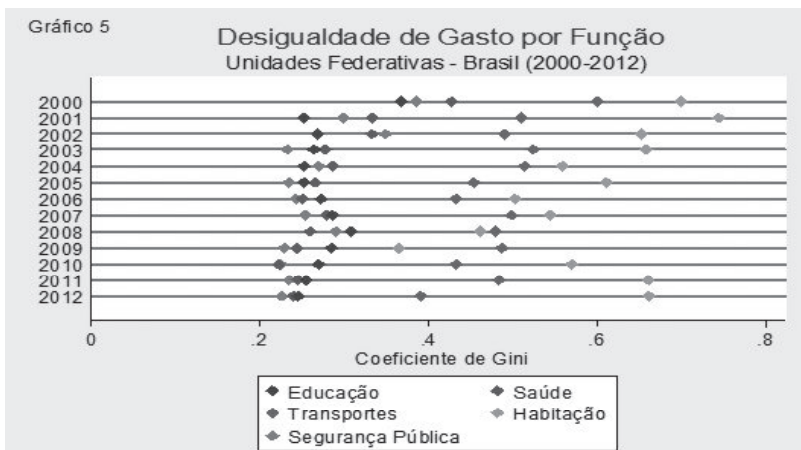
Fonte: Secom, 2013

Dada a importância da política de segurança pública, todos os estados concentram o máximo possível de investimentos nessa área. Por esta razão, a baixa desigualdade média de gastos per capita entre os estados de 0,26 justifica-se. O crescimento contínuo da violência

urbana nos últimos anos aumentou a percepção de insegurança e demandou maiores esforços dos governantes nessa área (COSTA; GROSSI, 2007). Ainda que a capacidade de investimentos dos estados seja diferenciada, a segurança pública é uma matéria de fundamental importância para os governos estaduais, forçando o máximo de investimentos nessa área.

Vale ressaltar que esse valor se assemelha aos valores do Gini encontrados por Arretche (2010) para a política de educação nos municípios brasileiros, uma política regulada pelo governo federal. Nesse sentido, é válido questionar se a associação entre regulação e menor desigualdade de gastos pode também ser verificada no nível estadual.

Figura 5 - Comparação da desigualdade de gasto entre políticas reguladas e não reguladas



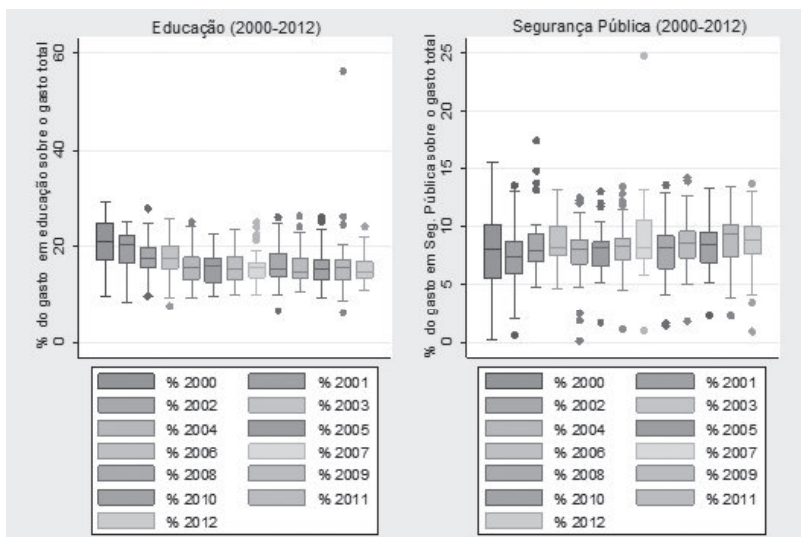
Fonte: Tesouro Nacional

A Figura 5 reforça a tese de que as políticas reguladas possuem um menor padrão de desigualdade. Assim como no caso dos municípios, o padrão de gasto dos estados brasileiros nas políticas de educação

e saúde é menos assimétrico quando comparado às políticas não reguladas, como transportes e habitação. Apesar disso, a política de segurança pública possui uma média de desigualdade menor que as políticas reguladas analisadas. Isso indica que a dimensão “saliência” importa no que diz respeito à definição da prioridade de gastos.

Entretanto, dizer que uma política não regulada (segurança pública) possui valores do coeficiente de Gini similares às políticas reguladas (educação e saúde) não significa dizer que o percentual de gastos em cada uma dessas políticas seja o mesmo. Na Figura 6 são comparadas as duas políticas com menor média de desigualdade entre os estados brasileiros, sendo uma regulada (educação) e outra não regulada (segurança pública).

Figura 6 - Percentual do gasto em educação e segurança pública sobre o gasto total das Unidades Federativas brasileiras



Fonte: Tesouro Nacional

A Figura 6¹⁰ revela que os estados despendem um maior percentual do gasto total na área de educação. Em média, durante os anos analisados, os estados gastaram 16,9% do total de recursos nessa área. Em relação à segurança pública, em média, 8,3% dos recursos foram gastos nessa área entre 2000 e 2012. No caso da política de educação, um dispositivo constitucional (art. 212) força os estados e os municípios a investir, pelo menos, 25% de suas receitas no ensino básico. Algumas constituições e leis orgânicas estabelecem um patamar ainda maior. No caso do estado de São Paulo, a constituição estadual prevê que o patamar mínimo para o gasto deve ser de 30%.

Inegavelmente, a regulação cria um movimento de homogeneização do percentual de gastos na área da educação, dado que, na média, os estados investem percentuais próximos devido aos dispositivos constitucionais e/ou contrapartidas exigidas pelo governo federal para que possa haver liberação de recursos. No caso da política de segurança pública, mesmo sem haver o constrangimento do governo federal, verifica-se a mesma tendência de homogeneização dos percentuais de gastos. Na média, os estados despendem percentuais próximos de recursos na área de segurança pública.

Tendo em vista a saliência dessa política e a competência constitucional exclusiva que delega aos estados a prerrogativa para legislar e executar políticas na área de segurança pública, os estados gastam o limite dos seus recursos nessa matéria. O resultado é um movimento de padronização do percentual de gastos e da redução da desigualdade de gastos entre os estados federados.

10 - Os *boxplots* apresentados na **Figura 6** foram construídos mediante os dados do gasto percentual (nas respectivas políticas) sobre o gasto total dos estados, por ano. Em cada ano estão representadas todas as unidades federativas brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo estruturado a partir da Constituição de 1988 pode ser entendido como fator atenuante das diferenças regionais existentes no território brasileiro. O modelo centralizado de federalismo cumpre a função de diminuir a distância entre os estados no que diz respeito a sua capacidade de implementar políticas públicas. As análises recentes sobre o caso brasileiro sugerem que a regulação de políticas exercida pelo governo federal e as transferências de recursos para os municípios ajudam a produzir um quadro menos desigual – e, portanto, menos heterogêneo – na promoção de serviços essenciais aos cidadãos.

Tendo como unidade de análise os estados brasileiros, a análise empreendida nesse trabalho sugere que, com exceção da política de segurança pública, as políticas não reguladas pelo governo central apresentam um alto padrão de desigualdade de gastos. Em outros termos, nas circunstâncias em que os governos estaduais possuem autonomia sobre a formulação e a execução de determinada política, verifica-se um alto padrão de desigualdade de gastos entre os estados federados. No entanto, existe variação desse padrão de desigualdade quando analisadas comparativamente as políticas não reguladas.

Que fatores explicam essa variação? Por que os estados escolhem investir mais em algumas áreas em detrimento de outras? Dois principais fatores explicam tal variação. Primeiramente, numa situação de não regulação, os estados preferem agir preponderantemente nas áreas em que detêm competência exclusiva não compartilhada. De forma complementar e posto a restrição de receitas dos estados, os políticos priorizam as áreas mais salientes. Ou seja, a não regulação impele os políticos a preferir direcionar os gastos públicos em questões que lhes garantam legitimidade entre os eleitores. Cabe mencionar,

no entanto, que outras áreas não consideradas nesse estudo podem ser consideradas salientes e produzir retornos eleitorais. É preciso reconhecer, também, que outros fatores podem estar relacionados à decisão dos políticos de alocar recursos em determinadas áreas. A presente análise não pode ser considerada exaustiva em todas as suas dimensões, mas sugere caminhos que podem se mostrar profícuos na tarefa de compreender a lógica da alocação de recursos nas diversas áreas de políticas públicas no Brasil.

Ademais, embora esse ponto possa ser apontado como uma fragilidade do argumento aqui desenvolvido, faz-se necessário levar em consideração as diferentes trajetórias políticas de cada estado brasileiro. Isso significa problematizar em que medida os esforços políticos empreendidos pelos governos estaduais estão condicionados aos aspectos institucionais da política como partidos, competição política, e orientação programática dos atores elevados à condição de representantes (SÁTYRO, 2013).

94

Por fim, os resultados aqui apresentados obrigam a problematizar algumas críticas que têm sido direcionadas ao federalismo brasileiro. O primeiro ponto é que, diferentemente do argumento apresentado por parte influente da literatura (LINZ, 1990; MAINWARING, 1993, STEPAN, 1999; SAMUELS; MAINWARING, 2004), o federalismo nascido com a nova república não pode ser considerado um entrave para a democracia brasileira no que diz respeito à governabilidade. Ainda que do ponto de vista institucional o sistema político brasileiro congregue inúmeros *veto players* (TSEBELIS, 2002) - elevando o Brasil, de acordo com o argumento de Stepan (1999), à condição de federalismo extremamente *demos constraining*-, do ponto de vista empírico, estes atores apresentam pouca capacidade de constranger as ações pretendidas pelo governo central (ARRECTHE, 2013).

Do ponto de vista das atribuições conferidas pela Constituição de 1988 a cada ente federado, não se pode afirmar que a autonomia dos estados e dos municípios seja ferida pelo modelo centralizado do federalismo brasileiro. Ainda que a autonomia dos estados para tomar decisões sobre suas próprias políticas seja limitada, as políticas levadas a cabo pelo governo federal passam pelo consentimento dos entes federados.

A tão propalada ingerência do governo central sobre a atuação dos atores subnacionais tem servido como fator de redução das desigualdades regionais, ainda latentes no território brasileiro. Por fim, é possível afirmar que o federalismo brasileiro é um bom exemplo de que os arranjos federativos e os incentivos à igualdade podem coexistir, desde que elementos centrípetos garantam a redistribuição de riqueza entre os entes federados.

95

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1999.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, a. 2, p. 17-26, 2004.

ARRECTHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377-423, 2009.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010.

ARRECTHE, Marta. (Cord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Ministério

das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

ARRECTHE, Marta. **Federalism, Social Policy and Territorial Inequality in Contemporary Brasil**, 2013.

ARRECTHE, Marta. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n.2, p. 133–150, 2013.

BENTON, Allyson. Presidentes Fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federativo argentino. **Política y Gobierno**, v. X, n. 1, 2002.

BERAMENDI, Pablo. **The Political Geography of Inequality. Regions and Redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BUCHANAN, James. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitucional Reform. **The Journal of Federalism**, v.25, n.2, p. 19-27, 1995.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, a. 1, ed.1, 2007.

DAHL, Robert. Federalism and the Democratic Process. In: **Democracy, Indentity and Equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p.114-126.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005.

GERRING, John; THACKER, Strom; MORENO, Carola. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. **American Political Science Review**, v. 4, p.567-581, 2005.

GIBSON, Edward; FALLETI, Tulia. Unity by Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism. In: GIBSON, Edwar (Eds.).

Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004. p. 226-254.

KAZEPOV, Yuri; BARBERIS, Eduardo. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective". In: Marx, Ivo; Nelson, Kenneth. **Minimum Income Protection in Flux.** Palgrave Macmillan, 2013. p. 217-48.

KEYSAR, Alexander. **The Right to Vote:** The contested history of democracy in the United States. New York: Basic Books, 2000. 479 p.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Inequality inducing and inequality reducing federalism. In: **World Congress of the International Political Science Association**, Aug. 1-5, Quebec City. Quebec, Canada, 2000.

97

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization.** Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, David. **Congress the Electoral Connection.** New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1974.

MORAES, Alexandre de. Competência, Trânsito e Transporte Intermunicipal: a Constituição Federal. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 57, n. 172, out./dez. 1995.

PENFOLD-BECERRA, M. Federalism and Institutional Change in Venezuela. In: GIBSON, Edward.(Eds.). **Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F; POLSBY, N. (Eds.). **Handbook of Political Science**. Ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Addison-Wesley, 1975. v. 5.

RODDEN, Jonathan; ROSE-ACKERMAN, Susan. Does Federalism Preserve Markets? In: **Virginia Law Review**, v. 83, n. 7, p. 1521–1572, 1997.

SAMUELS, David; MAINWARING, Scott. Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. In: GIBSON, Edward. (Eds.). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

SÁTYRO, N.G.D. Política Estadual e Desigualdade: Por que alguns estados redistribuem mais do que outros? **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 497 - 530, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós- 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA-NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, GUSTAVO (Orgs.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder da Demos. In: **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197–251, 1999.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n.5, p.416-424, Oct. 1956.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira).

VOIGT, Stefan; BLUME, Lorenz. **The economic effects of federalism and decentralization**—a cross-country assessment. 2010. Disponível em: <<http://www.readcube.com/articles/10.1007/s11127-010-9745-z>>. Acesso em: 10 out. 2013. 2014.

WEINGAST, Barry. The Economic Role of Political Institution: Market - Preserving Federalism and Economic Development. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v.11, n.1, p.1-31, 1995.

WILDAVSKY, Aaron. Federalism means inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture. In: GOLEMBIEWSKI, Robert; WILDAVSKY, Aaron. **The Costs of Federalism**. London: New Brunswick, 1984. p.55-69.

Recebido: 26/08/2014

Aprovado: 30/09/2014

LA INCORPORACIÓN DE LA NUEVA AGENDA DE DERECHOS: el progresismo y la construcción de ciudadanía[¥]

Belén Villegas*
Camila Zeballos**

A INCORPORAÇÃO DA NOVA AGENDA DE DIREITOS: o progressismo e a construção da cidadania

RESUMO

A chegada da Frente Ampla ao governo, em 2005, modificou a estrutura de oportunidades dos movimentos sociais, brindando uma maior abertura para considerar os temas relacionados à discriminação e segregação sofridas por grupos populacionais específicos (sobretudo das mulheres, do coletivo LGBT e dos afro-descendentes). Neste contexto, foram aprovadas uma série de leis tendentes a modificar ou atenuar alguns dos efeitos produzidos por décadas de segregação social e econômica, já que se modificou a disposição ideológica daqueles que detinham o poder do Estado, fator que viabilizou a influência dos novos movimentos sociais e a tramitação de novos direitos (MCADAM; TARROW; TILLY, 1997). Este artigo pretende mostrar a tensão existente entre o reconhecimento dos novos direitos e a construção da cidadania, ou, em outras palavras, o reconhecimento de novos direitos é um processo que necessariamente implica um processo de construção de cidadania? À luz desta pergunta é que se analisa a situação de três grupos populacionais específicos: mulheres, LGBT e afro-descendentes, já que nos últimos anos foram “favorecidos” com uma série de medidas políticas que não somente apontam o reconhecimento e a visibilidade

101

¥ - Agradecemos muy especialmente la colaboración que recibimos durante el proceso de elaboración de este artículo a Florencia Lambrosquini.

*Licenciada en Ciencia Política e Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo Uruguay.

**Licenciada en Ciencia Política e Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo Uruguay.

como minoria, como também a inclusão social como coletivo. Neste sentido, o trabalho se estrutura da seguinte maneira. Num primeiro momento, recorre-se a uma série de perspectivas teóricas sobre cidadania e reconhecimento, para depois caracterizar a última década do Uruguai na matéria de políticas públicas destinadas à inclusão destes coletivos distintos, - uma breve caracterização do Uruguai Progressista e dos movimentos sociais - para em seguida, nos seguintes capítulos deter nas especificidades da trajetória de cada um destes coletivos na última década. Finalmente, no último capítulo, pretende-se abrir a discussão sobre a construção da cidadania à luz das características e aspectos especificados.

Palavras-chave: *Nova agenda de direitos. Construção da cidadania. Políticas Públicas de inclusão das minorias. Novos movimentos sociais.*

RESUMEN

El arribo del Frente Amplio al gobierno en 2005, modificó la estructura de oportunidades de los movimientos sociales, brindando una mayor apertura para considerar los temas relacionados a la discriminación y segregación sufridos por grupos poblacionales específicos (sobre todo de las mujeres, del colectivo LGBT y de los afrodescendientes). En este contexto, fueron aprobadas una serie de leyes tendientes a modificar o paliar algunos de los efectos producidos por décadas de segregación social y económica ya que se modificó la disposición ideológica de quienes detentaban el poder del Estado, factor que viabilizó la influencia de los nuevos movimientos sociales y la tramitación de los nuevos derechos (MCADAM; TARROW; TILLY, 1997). Este paper pretende mostrar la tensión existente entre el reconocimiento de nuevos derechos y la construcción de ciudadanía, o en otras palabras, ¿es el reconocimiento de nuevos derechos un proceso que necesariamente implica un proceso de construcción de ciudadanía? A la luz de esta pregunta es que

se analiza la situación de tres grupos poblacionales específicos: mujeres, LGBT y afrodescendientes, ya que en los últimos años han sido “favorecidos” con una serie de medidas políticas que no sólo apuntan al reconocimiento y visibilización como minoría sino también a la inclusión social como colectivo. En este sentido, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En un primer momento se recorre una serie de perspectivas teóricas sobre ciudadanía y reconocimiento, para luego caracterizar a la última década del Uruguay en materia de políticas públicas destinadas a la inclusión de estos distintos colectivos, - una breve caracterización del Uruguay Progresista y de los movimientos sociales - para luego, en los siguientes apartados detenerse en las especificidades de la trayectoria de cada uno de estos colectivos en la última década. Finalmente, en un último apartado, se pretende abrir la discusión sobre la construcción de ciudadanía a la luz de las características y aspectos puntualizados.

103

Palabras clave: *Nueva agenda de Derechos. Construcción de ciudadanía. Políticas Públicas de inclusión de las minorías. Nuevos movimientos sociales.*

INCORPORATION OF A NEW AGENDA ON RIGHTS: progress and citizenship construction

ABSTRACT

When the Frente Amplio (Wide Front Party) took over the government in 2005 it changed the structure of social movements' opportunities allowing for an open discussion on themes related to the discrimination and segregation suffered by specific population groups (mainly women from the LGBT collective and afro-descendants). In this context a series of laws tending to modify or attenuate some effects caused by decades of social and economic

segregation were approved in consequence of a change in the ideological disposition of those ruling the State, making the influence of new social movements and the proceedings on these new rights possible (MCADAM; TARROW; TILLY, 1997). This article intends to show the tension existing between recognizing those rights and the construction of citizenship, i.e., is the acknowledgment of new rights a process that necessarily implies a process of citizenship construction? Based on this question it proceeds to the analysis of the status of three specific population group: women, LGBT and afro-descendents, since they were “awarded” with a series of political measures in the last years that point to the recognition and visibility of them as minority groups, as well as their social inclusion as a collective. Therefore, this paper has the following structure: first of all, it resorts to a series of theoretical perspectives on citizenship and acknowledgment of it, then it portrays the last decade in Uruguay concerning public policies on the social inclusion of those collectives, - a brief portrait of Uruguay Progresista (Progressive Uruguay) and of the social movements. The other chapters analyses the peculiarities of each one of those collectives in the last decade. Finally, the last chapter discusses about citizenship construction based on those specific characteristics and aspects.

Keywords: *New agenda on rights. Citizenship construction. Public Policies on inclusion of minorities. Social movements.*

REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA: premisas para el debate

Si bien el concepto de *representación* ha sido sujeto de debate a lo largo de los siglos XIX y XX en Occidente, recientemente ha vuelto a la centralidad producto de la revitalización de los nuevos movimientos sociales. Éstos se han encargado de ampliar las visiones y justificaciones esgrimidas al tiempo que propician la multidimensionalidad de la temática. No obstante las transformaciones

que este concepto ha procesado a lo largo del devenir histórico, se pueden identificar algunos de sus rasgos centrales: la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (MANIN, 1998, p. 237-238).

Desde una perspectiva más amplia del concepto y con la finalidad de responder la pregunta acerca de qué razones pueden darse para suponer que alguien o algo están siendo representado, Hannah Pitkin (1985) señala un conjunto de dimensiones mediante el cual puede entenderse el concepto de representación política, estas son: la representación como autorización; la representación como responsabilidad; la representación descriptiva; la representación simbólica; y la representación como actuación sustantiva².

En primer lugar, *la representación como autorización* refiere al poder del Estado y la autoridad del derecho. Esta perspectiva es heredera de las conceptualizaciones elaboradas por Hobbes en el siglo XVII, y principalmente de los lineamientos vertidos en el *Leviatán* (1651). En segundo lugar, *la representación como responsabilidad* es concebida, desde la contemporánea óptica como *accountability* o rendición de cuentas. En ésta, las elecciones son entendidas como el proceso a través del cual los electos representantes adquieren responsabilidad

105

2 - La problemática relación existente entre la democracia y la representación ha cruzado a la historia del pensamiento político. Para Hobbes el representante es libre de hacer lo que desea, ya que su noción de contrato suponía una delegación absoluta del poder hacia el soberano. Otros autores, por el contrario, consideran que los representantes deben realizar durante su mandato lo que considera mejor para los representados, pero ajustado a lo que es considerado mejor según el juicio y la sabiduría del representante. Para otros, sin embargo, el deber del representante es reflejar con exactitud mecánica las preferencias, deseos y opiniones de los representados. Sin embargo, “es posible que la verdadera posición esté localizada en el punto intermedio de aquellas dos visiones... Pero en tal caso ¿cuál es ese punto intermedio? ¿cómo decidiremos que es punto idóneo?” (PITKIN, 1985, p.5).

y deberán rendir cuentas de sus decisiones durante el proceso que supone la representación. Ambas perspectivas (*representación como autorización* y *representación como responsabilidad*) han sido calificadas de formalistas debido a que si bien describen el proceso de representación no explican cómo debe actuar el representante durante el mismo.

En tercer lugar, *la representación como descripción* hace énfasis en el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y los representados. De esta manera, la representación no se vincula a la asunción de autoridad ni tampoco a la rendición de cuentas, por el contrario, la representación depende de “las características del representante”. El representante no actúa por otros, sino que los “sustituye” en virtud de una correspondencia entre ellos (PITKIN, 1985). Para todos los efectos, el representante simbolizará al representado, de manera que el punto de inflexión será el proceso a través del cual se construya y se mantenga la creencia de ciudadana de que el representante lo simboliza y refleja. Como menciona Htun (2003, p. 4), este principio descriptivo, ha venido a responder alguna de las preguntas presentes en las últimas décadas que hacen referencia a la posibilidad de que efectivamente y adecuadamente estén representados todos los ciudadanos y sus puntos de vista.

Tradicionalmente, la igualdad política ha sido concebida como el derecho igualitario a emitir un voto en pos de elegir representantes pero no estar presente en la política. Sin embargo, a fines del siglo XX los significados dominantes de igualdad política fueron reelaborados a partir de la centralidad que adquiere la idea patrocinada durante décadas por feministas y por aquellos grupos defensores de los derechos de las minorías: la *representación descriptiva*. Ésta se obtiene cuando los representantes se asemejan a los electores en sus características y experiencias de vida. Desde la perspectiva de

Pitkin, la representación descriptiva y simbólica amplía la perspectiva del concepto pero no la completa, ya que tampoco hace alusión a la actividad misma. Es así que *la representación como actuación sustantiva*, será el tipo de representación por el que opta Pitkin, la cual hace énfasis en el actuar en pos del interés de los representados.

Bajo esta perspectiva, *representación* significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante actúa independientemente de su interés, lo que supone que su acción de representar está impregnada de discreción y discernimiento (PITKIN, 1985, p. 233). De la mano de la discusión acerca de qué implican los procesos de representación, se ha procesado la discusión relativa a la democracia. ¿Cómo mejorar la calidad de las democracias actuales? o en otras palabras, ¿cómo democratizar a la democracia? Partiendo de estos cuestionamientos, durante los últimos años han sido interpeladas las ideas de algunos modelos normativos de democracia (BAÑOS, 2006)³. Particularmente, han sido cuestionados los aspectos relativos a las democracias representativas, como construcción genérica. Éstas han transitado por una serie de transformaciones -hijas del devenir histórico- que han impactado en los elementos constitutivos de la misma y por tanto en el modo que se ha producido la representación política. Durante ese arduo proceso, características específicas de la democracia, como la *ciudadanía*, se han mantenido pero su forma de manifestación se ha modificado.

107

3 - Desde el cuerpo teórico feminista se ha cuestionado a las nociones tradicionales partiendo de la crítica al modelo liberal. Sin embargo, las discusiones no se agotan en dicho modelo sino que también se dirigen a aquellas perspectivas que hacen énfasis en los procesos de participación y deliberación, ya que han "olvidado" las implicancias entre democracia y patriarcado.

1.1 Discusiones e implicancias en torno al concepto de la ciudadanía: ¿Qué ciudadano/a y qué democracia?

La discusión en torno a la ciudadanía en el período de posguerra, ha estado en gran medida influenciada por la teoría de T. H. Marshall (1950). Ésta ha tendido a ser catalogada como ciudadanía “pasiva” o “privada”, por teorías modernas de la ciudadanía (especialmente feministas) debido al énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública. Los cuestionamientos, se han estructurado esencialmente en base a dos puntos nodales. La primera crítica hace referencia a la necesidad de complementar (o sustituir) la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades, en tanto la segunda indica la necesidad de revisar la definición de ciudadanía generalmente aceptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas (KYMILICKA; NORMAN, 1994).

Asimismo, las elaboraciones feministas han hecho especial énfasis en criticar la noción de ciudadano como agente homogéneo y despojado de relaciones sociales. En este sentido, Ciriza señala que el individuo portador de derechos, tal como lo señalan Marx y Engels (1986) lo es en cuanto se encuentre desmarcado de las singularidades de su origen social y despojado de las determinaciones que ligán al sujeto a su clase y de las características que lo individualizan –como varón o mujer, blanco o negro, parte de una cultura determinada, portador de una orientación sexual específica (CIRIZA, 1999; 2000). Sólo completada esta operación, indispensable en orden al carácter universal de los derechos de ciudadanía, resulta posible hablar de condición ciudadana en sentido estricto.

Es así que la operación de sustitución del cuerpo real por el cuerpo abstracto del ciudadano, ha sido solo posible bajo una operación de

sustitución del cuerpo real de los sujetos por un cuerpo construido sobre la base de la abstracción de las marcas de identidad de clase, raza, y sexo (CIRIZA, 2007). En línea con esta segunda crítica Borelli señala, para el caso específico de las mujeres, que las mismas no gozan de una ciudadanía plena, ya que a pesar de tener derechos “formalmente garantizados, en lo cotidiano muchos de ellos no los ejercen realmente debido a variables restrictivas tales como el trabajo no remunerado, el escaso tiempo libre y las tareas que el mundo reproductivo o del cuidado, que impiden el ejercicio de una ciudadanía plena” (2008, p. 72)⁴.

El “ciudadano homogéneo” así como la noción de “igual trato ante la ley” –adscriptas a la teoría clásica de la ciudadanía- han sido cuestionadas, especialmente por los movimientos sociales contemporáneos de los sectores oprimidos, atribuyendo valor y carácter positivo a la especificidad del grupo frente a los ideales de asimilación. De este debate se ha originado el concepto de *ciudadanía diferenciada*, como la mejor manera de lograr la inclusión y participación de todas las personas de una ciudadanía plena (YOUNG, 1994, p. 3).

109

Fundado por hombres, el Estado moderno y el dominio público de la ciudadanía presentó como valores y normas universales aquellas que habían derivado de la experiencia específicamente masculina. De igual manera sucedió con otros grupos también alejados del ideal heteronormativo o del ideal étnico-racial. Estos grupos, se

4 - Otras críticas feministas - como Nancy Fraser - van más allá de esta ciudadanía de mercado, y plantean nuevas y más amplias concepciones de la ciudadanía, señalando la necesidad de valorar y reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres en la esfera privada. Carole Pateman, por su parte, destaca que en los regímenes democráticos de bienestar, la clave para la ciudadanía ha sido siempre la independencia y que ésta ha sido históricamente interpretada bajo parámetros masculinos, como independencia económica. De esta manera la ciudadanía es en sí misma una categoría patriarcal que define quién es el ciudadano, su deber ser y en terreno en el cual actúa; todas estas definidas a imagen del varón y por ende devaluando las tareas y cualidades de “las mujeres”.

tornarán centrales en el contexto de la modernidad, debido a la creciente capacidad de demanda de los nuevos movimientos sociales emancipatorios y de nuevos gobiernos progresistas o de izquierdas, quienes se han movilizado en torno a la identidad grupal y no tanto en función exclusivamente de los intereses de clase o de los intereses económicos (YOUNG, 1994, p. 3).

Por lo explicitado anteriormente, Young propone un principio básico para todo sistema de gobierno republicano y democrático, el cual consiste en proporcionar mecanismos para la representación y reconocimiento efectivos de las distintas voces y perspectivas de aquellos de sus grupos constituyentes que se encuentren en situación de desventaja u opresión. Este modelo ha sido denominado como “modelo arcoíris” (YOUNG, 1994, p. 8)⁵.

No obstante, el planeo de Young suscita importantes cuestiones: ¿Quiénes son los grupos “oprimidos”? ¿En virtud de qué características merecen ser representados? A este respecto, la autora señalará que los grupos oprimidos se generan cuando “los beneficios derivados de su trabajo van a otras personas sin que éstas les recompensen recíprocamente por ello; están excluidos de la participación en las principales actividades sociales; viven y trabajan bajo la autoridad de otras personas; están en tanto grupo estereotipados y sufren marginación u otros tipos de violencia” (YOUNG, 1994, p. 8).

Esta elaboración teórica ha sido criticada, principalmente, desde corrientes feministas (autodenominadas) radicales, por considerar que contiene elementos de carácter esencialista. En este sentido, Mouffe dirá que, en la medida que Young plantea que el problema

5 - Esta representación de grupo implica contar con mecanismos institucionales y recursos públicos entre los que se destacan: la auto organización de sus miembros de manera colectiva; canales institucionalizados que les permitan expresar dichas demandas en los cuales los decisores están obligados a mostrar que han tenido en cuenta dichas perspectivas; y finalmente la posibilidad de tener poder de veto respecto de políticas específicas que afecten directamente al grupo.

de la ciudadanía radica en que la categoría “individuo” aparece como la forma universal de la individualidad (aunque esté basada en el modelo masculino), la política será concebida como un proceso de enfrentamiento entre intereses e identidades ya constituidos. Sostendrá, por el contrario, que el objetivo de una ciudadanía democrática radical debe ser la construcción de una identidad política común que cree las condiciones para el establecimiento de una “nueva hegemonía” articulada mediante nuevas relaciones.

Para esto resulta indispensable la transformación de “las posiciones de sujeto existentes”, lo cual supone que el modelo “arcoíris” planteado por Young solo puede ser visto como la primera etapa hacia la implantación de una política democrática radical. Desde esta perspectiva, un individuo aislado puede ser el portador de esta multiplicidad en sí mismo, es decir, ser dominante en una relación y al mismo tiempo estar subordinado en otra. Así, la “identidad” del sujeto es múltiple y contradictoria, contingente y precaria, fijada temporalmente en la intersección de las posiciones de sujeto y dependiente de formas específicas de identificación. Por lo tanto problematizar al agente social como si fuese una entidad unificada, sería incurrir en un error ya que no se estaría visualizando su multiplicidad, dependiente de las diversas posiciones de sujeto que lo constituyen y atraviesan en las variadas esferas vitales por las que recorre (MOUFFE, 1993, p.7).

111

1.2 Redistribución-reconocimiento: ¿una falsa dicotomía?

Tal como es mencionado por Fraser (2001), actualmente las reivindicaciones de justicia social se dividen en dos tipos. El primero, más conocido y revitalizado en el marco del pensamiento de libre mercado está constituido por las *reivindicaciones redistributivas*, que pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza. Por otra parte, el segundo tipo de demanda, con especial relevancia

en el contexto actual, se refiere a la *política de reconocimiento* de la diferencia, respecto a la norma hegemónica. Esta última incluye un amplio espectro que va desde las reivindicaciones de reconocimiento de las diferencias de género, hasta demandas provenientes de las minorías étnicas-raciales y de diferencias sexuales. Con frecuencia, ambos tipos de reivindicaciones de justicia aparecen disociados, tanto práctica como intelectualmente.

Fraser señala el hecho de que dentro de los movimientos sociales, como el feminismo, las tendencias activistas que consideran la redistribución como el medio de reparación de la dominación masculina están cada vez más disociadas de las tendencias que buscan, el reconocimiento de la diferencia de género. Esta situación ejemplifica un fenómeno más general entre “el distanciamiento generalizado de la política cultural respecto de la política social y el de la política de la diferencia respecto de la política de la igualdad”. De aquí devienen las siguientes disyuntivas: “¿redistribución o reconocimiento? ¿Política de clase o política de identidad? ¿Multiculturalismo o socialdemocracia?” (FRASER, 2001, p. 84).

La respuesta de la autora a estas preguntas parte de una importante puntualización: y es que estas cuestiones en sí mismas a pesar de haber estructurado en gran medida el debate, remiten a una falsa antítesis ya que, en el contexto actual, la justicia exige tanto la redistribución como el reconocimiento. Es decir, una concepción bidimensional de la justicia y una orientación política programática que pueda integrar lo mejor de la política de redistribución con lo mejor de la política del reconocimiento. Por ejemplo, el racismo está enraizado en la estructura económica, al igual que otras “diferencias”, debido a que las dimensiones distributiva y de reconocimiento interactúan y se potencian (FRASER, 2001, p. 93). No se es “pobre” porque se es “negro”, pero la condición étnico-racial dialoga con la

posición del agente en la estructura capital-trabajo, reproduciendo o atenuando su condición de pobreza.

1.3 Políticas anti-discriminatorias

Partiendo de que la discriminación hace referencia a la existencia de desigualdades sociales entre grupos y que éstas no son legítimas y/o legales deben ser modificadas. Es a partir de esta concepción que se ha generado un amplio abanico de políticas orientadas en este sentido. Allí, el Estado aparece como garante de la ciudadanía en su conjunto, en tanto debería abordar estas desigualdades a través de la implementación de políticas públicas que favorezcan a la igualdad. Esto supone definir cuáles son los datos de la realidad que muestran únicamente “diferencias” y cuáles de estos pueden ser considerados como desigualdades que se deben corregir.

En este sentido, una primera aproximación ideológica indica que cuando se habla de discriminación se intenta medir las diferencias entre, por ejemplo, hombres y mujeres en términos de: distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. En aquellas sociedades en las que hay desigualdades sistemáticas en su distribución, se podría afirmar que existe desigualdad de género. Una sociedad igualitaria, en cambio, sería aquella en la que los roles sexuales son bastante similares en términos de lo que la propia sociedad valora positivamente (ASTELARRA, 2004, p. 8). La clasificación de las políticas implementadas en este sentido varía según diferentes autores, pero solo se mencionarán las más importantes que se han implementado. Estas son: igualdad de trato, igualdad de oportunidades, acción positiva y políticas transversales de género.

113

1.3.1 Igualdad de trato

Las políticas que se desarrollaron bajo el enfoque de la igualdad de trato están basadas en el concepto liberal de igualdad, que supone

que todas las personas son iguales ante la ley sin atender a sus diferencias de sexo, color, condición social. Según este principio “nadie puede ser tratado por debajo de los derechos que rigen para todos”. Como consecuencia, suponiendo que todas las personas son iguales ante la ley y que las diferencias (etnia-raza, condición social, sexo) no son relevantes, la simple introducción de los principios *de jure* en el sistema legal alcanzaría para garantizar la ciudadanía plena⁶.

No obstante, este es tan solo un piso mínimo en el combate hacia la discriminación, debido a que –como se verá a continuación– las diferencias si importan y se materializan concretamente, en desigualdades que se traducen en la vida pública y en la vida privada en espacios tales como: la política, el mercado laboral, entre otros (INCHAUSTEGUI; UGALDE, 2004).

1.3.2 Igualdad de oportunidades

Frente a la insuficiencia de las políticas de igualdad de trato, surgen las llamadas *políticas de igualdad de oportunidades*. Su objetivo es cerrar las brechas de participación, capacidad, oportunidades, patrimonio y protección, entre los integrantes de la sociedad. Implican un paso más allá de la igualdad de trato, en tanto garantizan el ingreso de grupos específicos (como las mujeres en dominios masculinizados). No obstante, el acceso de las mujeres, o de cualquier otro colectivo discriminado y segregado, al mundo público no transforma las relaciones de género establecidas y tampoco modifica los roles y funciones de las éstos. (GARCÍA PRINCE, 2008, p. 59).

6 - En el caso de las desigualdades de género, todas aquellas medidas que permitan el acceso de las mujeres al mundo público – acceso al voto, empleo, educación– del que habían sido son parte de la “igualdad de trato” (ASTELARRA, 2004, p. 12-13).

1.3.4 Acción afirmativa

Hacia los años setenta y ochenta, el reconocimiento del aporte que algunos colectivos hacen al desarrollo así como del carácter estructural de la desigualdad de género, llevó a una segunda fase de políticas de equidad basadas en acciones positivas y programas diferenciados. Las políticas de acción positiva consisten en un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres, favoreciendo la igualdad a través de medidas concretas que equilibren las oportunidades y reduzcan la discriminación, denunciando diferencias existentes entre igualdad formal e igualdad sustantiva y la falsa premisa de que todos los actores sociales parten del mismo piso común y que enfrentan las mismas dificultades (INCHAUSTEGUI; UGALDE, 2004, p.3; SEMPOL, 2013, p. 14)⁷.

1.3.5 Transversalidad de género o gender mainstreaming

El inicio de las propuestas para la transversalidad de género, se produce a fines de los ochentas y principios de los años noventa, a partir de las críticas a la estrategia Género en el Desarrollo (GED). Sin embargo, no es hasta la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, que se incorporan como estrategias a ser adoptadas por parte de los gobiernos firmantes del Plan de Acción y la Plataforma de Pekin. Según éste, al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2008b, p. 55; INCHAUSTEGUI; UGALDE, 2004, p. 6). Así, se pretendió generar un nuevo tipo de

115

7 - Si bien la *acción afirmativa* no está restringida a procesos políticos e institucionales, en América Latina, éste ha sido su uso principal. Se ha utilizado, por ejemplo, para remediar injusticias de los procesos de discriminación manifestados en la escasa representación de mujeres en las jerarquías institucionales. Sin embargo, al centrarse en los resultados, estas políticas poco hacen respecto de los procesos valorativos que reproducen las creencias culturales.

políticas llamadas *gender mainstreaming* o *políticas transversales*, las cuales implican integrar sistemática y comprehensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos, con la finalidad de transformar las estructuras y procesos del orden de género (INCHAUSTEGUI; UGALDE, 2004)⁸.

Inchaustegui y Ugalde (2007, p. 9-12) identifican tres dimensiones mediante las cuales se puede captar la profundidad o arraigo de las estrategias de acción en esta materia, estas son: *la dimensión de la política; la dimensión de la estructura y la dimensión del actor*.

La primera hace referencia cómo está incluida la equidad de género en la definición de la política pública en cuestión. En términos prácticos, supone analizar qué grado de compromiso, indiferencia o ceguera tienen las políticas públicas respecto a la igualdad en el reconocimiento de necesidades, demandas e intereses de las mujeres y de los hombres, en aras de promover un mayor equilibrio distributivo en términos de género. *La dimensión de la estructura*, hace énfasis *en* las reglas escritas y no escritas en el funcionamiento de las instituciones así como la organización y jerarquía de los sistemas y procedimientos de trabajo. Finalmente, *la dimensión del actor* señala la capacidad de agencia que tienen las unidades de género, la trama de puntos focales de género a lo interno de las organizaciones públicas y la red de actores sociales que impulsan la agenda de la equidad de género.

8 - En la aplicación que hace la Unión Europea se señala que la transversalidad plantea la necesidad de realizar dos tipos de intervenciones que son aplicables a todos los departamentos de una institución pública. La primera se refiere a intervenciones activas “*ex ante*” en que es preciso integrar el factor de la igualdad y hacer los ajustes de las políticas a través el análisis e incorporación de la perspectiva de género. La segunda se remite a intervenciones reactivas “*ex post*” con acciones específicas destinadas a mejorar la situación del sexo desfavorecido. De esta manera la transversalidad se convierte en una forma de intervención que no sólo es transversal en el sentido de incorporar a toda la institución, sino en el planteamiento de cruzar las relaciones de género con la definición de cualquier situación que requiera de una intervención pública. (RODRÍGUEZ GUSTÁ, 2008, p. 115).

2 EL URUGUAY PROGRESISTA: los nuevos movimientos sociales y los nuevos ¿viejos derechos?

El arribo del Frente Amplio al gobierno en 2005, modificó la estructura de oportunidades de los movimientos sociales, brindando una mayor apertura para considerar los temas relacionados a la discriminación y segregación sufridos por grupos poblacionales específicos (sobre todo de las mujeres, del colectivo LGBT y de los afrodescendientes). En este contexto, fueron aprobadas una serie de leyes tendientes a modificar o paliar algunos de los efectos producidos por décadas de segregación social y económica ya que se modificó la disposición ideológica de quienes detentaban el poder del Estado, factor que viabilizó la influencia de los nuevos movimientos sociales y la tramitación de los nuevos derechos (MCADAM; TARROW; TILLY, 1997).

Un mínimo repaso por los principales temas que estuvieron presentes en la agenda pública en los últimos años, muestra la relevancia que la temática ha adquirido. Una ley de 2004 aprobó la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (17.817), un decreto de 2009 estableció el ingreso de homosexuales a las Fuerzas Armadas, la llamada "Ley de Concubinato" (18.246) de 2010 concedió los mismos derechos a las uniones concubinarias homosexuales y heterosexuales, la aprobación de la ley de 2009 que establece cuotas para la participación de las mujeres en las listas de votación (18.476), la aprobación en 2006 de la ley que declara el 3 de Diciembre como el Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial (18.059), la Ley de Matrimonio Igualitario aprobada en 2013, despenalización del aborto (Ley N° 18.987), la reserva de un porcentaje de empleos públicos para los afrodescendientes (Ley N° 19.122) y la regulación de la producción y el consumo de marihuana, son algunos ítems que ayudan a ejemplificar el avance legislativo del país en materia de nueva agenda de derechos.

Para explicar la gestación y auge de estos procesos en Uruguay debemos remitirnos a varios factores. En primer lugar, una de las repercusiones principales del giro neoliberal en la década de los noventa en América Latina – destinado a implementar una serie de reformas estabilizadoras basadas en el ajuste macroeconómico y una redefinición del papel del Estado - fue la generalización de los “procesos de des-integración social, emergencia de terceras culturas, y la re-edición del conflicto cultura hegemónica-subculturas. Estas últimas interpelan el tipo de integración existente a partir de la asimilación de las minorías, pugnan por ampliar su ejercicio de ciudadanía y el desarrollo colectivo e individual con equidad e igualdad” (OLAZA, 2011, p. 9).

Si bien en Uruguay el cúmulo de estas reformas giró en torno a la heterodoxia⁹, cristalizaron procesos de flexibilización laboral, segregación territorial y desigualdad económica que ya se venían procesando durante las décadas anteriores. Así, durante fines de los noventa y comienzo del siglo XX, el país asistió a graves procesos de desarticulación y exclusión social. Estos procesos fueron tramitados de peor manera por algunos grupos específicos de la sociedad, fundamentalmente los niños, las mujeres, los afrodescendientes y los colectivos LGBT, ya que poseían menores mecanismos de amortiguación, resguardo e inclusión que el resto de la sociedad. Esta circunstancia se explica, en algún punto, por el escaso vínculo que mantenían estos grupos con el mercado formal de empleo – principal factor de integración (MIDAGLIA, 2013)¹⁰.

9 - Para la concreción de este modo heterodoxo, fue imprescindible la presencia de actores políticos y sociales específicos, como los partidos políticos de izquierda, los sindicatos y algunos sectores de los partidos tradicionales.

10 - El sistema de seguridad y de asistencia social de Uruguay, que se construyó en las primeras décadas del siglo XX, se caracterizó por la amplia cobertura. Sin embargo, funcionó sobre un mercado de empleo con dosis significativas de informalidad y consolidó un componente de bienestar contributivo, relativamente estratificado según sector y categoría laboral, que se mantuvo restringido al universo de trabajadores formales (FILGUEIRA, 2007; MIDAGLIA, 2013).

A estos grupos, herederos de desigualdades estructurales, se les sumaba el poco reconocimiento desde el punto de vista simbólico. Así, el cúmulo de desigualdades y exclusiones que la sociedad uruguaya había procesado durante el siglo XX se concentraba en grupos poblacionales específicos, en cuerpos e identidades concretas. En otras palabras, la interseccionalidad de procesos de discriminación, exclusión y marginalidad se vivenció en esos colectivos más que en ningún otro.

Pasada la década de los noventa y su orientación pro “Consenso de Washington”, sobrevino a inicios del siglo XXI una importante reorientación de las políticas públicas, sobre todo de las referidas al área social o asistencia. Los efectos del vacío de la “mano invisible del mercado” provocaron el resurgimiento de la planificación. Ésta se transformó en una concepción compartida por actores diversos (desde los organismos internacionales a los partidos políticos de izquierda), al tiempo que fue presentada como un giro institucionalista, donde la lógica privada mercantil fue transmutada por la “ingeniería social” desde el Estado (GARCÉ, 2011). Es así que Uruguay presentó, para mediados de la primera década del siglo XXI y habilitado por la llegada del Frente Amplio, una serie de cambios en la matriz de protección social, así como en la institucionalidad en la cual ésta se gesta, y en la agenda de medidas destinadas a erosionar la discriminación y fomentar la inclusión social.

119

Paralelamente y como espejo de lo sucedido en el resto del mundo, en Uruguay comenzaron a desarrollarse una serie de reivindicaciones sociales fundadas en la concepción de derechos, individuales o colectivos -y no en argumentos de conveniencia social o interés general- que ensancharon el campo de los derechos humanos. Así en la actualidad, según la reciente clasificación de Yamandú Acosta (2008), se distinguen no menos de cuatro generaciones de derechos: 1) los civiles y políticos; 2) los económicos y sociales; 3) los culturales

(que comprenden especialmente el derecho a la diferencia); 4) los de la naturaleza (que, en palabras del autor, incluyen a los seres humanos en cuantos seres corporales naturales).

En segundo lugar, debe señalarse que este fenómeno coincide con un “aparente” auge mundial de la democracia, como concepción filosófica y como sistema político, donde ocurre una identificación casi perfecta entre la democracia y los derechos humanos. Concomitantemente, a partir de los años ochenta – fundamentalmente a partir de los procesos de democratización en América Latina- la doctrina de los derechos humanos ha ido independizándose del concepto de democracia y asociándose al de democratización en clave de nuevos derechos. Así, para Michael Ignatieff, se asiste a un proceso en el cual los derechos humanos se han vuelto la nueva lengua del pensamiento moral global (2003, p. 191) y ciertos discursos lo asumen como ideología autosuficiente, con la que se pretende interpretar y reorganizar políticamente al mundo.

Si bien es válido que tras décadas de sufrir el impacto de numerosas dictaduras militares y conflictos armados internos, segregación y exclusión de grupos poblacionales específicos, algunos países de América Latina comenzaron a caminar en la década de los noventa por transiciones políticas o procesos de democratización, no resulta tan claro que estas instancias de democratización estén asociadas a procesos de incorporación o reconocimientos específicos en términos de construcción de ciudadanía. Quizás estas incorporaciones podrían estar obedeciendo a dos procesos específicos. Por un lado a una correcta utilización de las ventanas o estructuras de oportunidad abiertas tras la llegada de los gobiernos progresistas en la región y por otro lado a la importación de una agenda internacional y regional proclive a la tramitación de estas nuevas demandas y derechos.

En paralelo a los recorridos mundiales, en las últimas dos décadas la política de la identidad ha adquirido cada vez más relevancia en Uruguay. En términos de Fraser (1995) se puede admitir que, a la demanda clásica de distribución en términos de clase, se ha sumando la demanda de reconocimiento de grupos que se sienten excluidos de la sociedad y el Estado debido a su raza, etnia u opción sexual (CARNEIRO, 2014, p. 119). Si la democratización es entendida como la implementación, ampliación y/o profundización de la democracia, ésta debería suponer la incorporación política de todos los grupos que se encuentran excluidos, superando y enfrentando los déficit de participación ciudadana.

Sin embargo, habilitar o democratizar la participación, en el sentido de ampliarla, no supone, *per se*, una instancia de conversión ciudadana. Las tensiones a la interna de estos procesos de integración o ampliación, que en las últimas décadas han sufrido los sistemas políticos latinoamericanos, lleva a preguntarse sobre los desafíos en materia de construcción de ciudadanía que podrían estar implicando estos procesos de democratización, en clave de nuevos derechos para los grupos poblacionales antes mencionados.

121

En este contexto, uno de los elementos clave de los movimientos sociales es la construcción de la identidad, que se realiza mediante un atributo cultural o un conjunto de atributos culturales, que los sujetos organizan y priorizan en el transcurso de su experiencia y su acción. Así, la identidad se convierte en la fuente de sentido y experiencia para las personas. El *quién* que construye la identidad colectiva y el *para qué*, determina en buena medida el contenido simbólico y el sentido de quienes se identifican con ella o se distancian de ella (CASTELLS, 2010).

2.1 Nuevos derechos en Uruguay

En Latinoamérica, la sociedad civil ha jugado un importante papel (ÁLVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 1998). Dado que los años noventa América Latina fueron intensos en términos de reformas e iniciativas de modificaciones estructurales, la actividad política se vio atravesada por diferentes movimientos sociales de significación nacional (SOMUANO, 2007)¹¹. En su conjunto los movimientos sociales, y por ende el espacio de la sociedad civil, se convirtió en un recinto altamente significativo para la promoción de derechos sociales y políticos. Concretamente en Uruguay los noventa también provocaron la reacción y acción de NMS¹².

Más allá de la incidencia de los NMS para la consecución de los ND, es pertinente no perder de vista que la mayoría de los comportamientos políticos y sociales del país han estado estructurados y tamizados por la presencia de fuertes partidos políticos, que en algún punto facilitan y “tradicionalizan” las nuevas demandas. Dado que en Uruguay tuvo lugar el procesamiento de una *ciudadanía integral*, provocado por la simultaneidad en el reconocimiento jurídico y extensión de los derechos políticos y sociales a través de un rol protagónico de los partidos políticos “tanto en la toma de decisión como en la

11 - A modo de ejemplo se puede mencionar el levantamiento zapatista en la selva Lacandona en 1994 -que hizo visibles las demandas de indígenas y campesinos-; la “Guerra del Agua” cochabambina y las luchas del movimiento cocalero en el Chapare boliviano; la emergencia y extensión del movimiento de trabajadores desocupados en Argentina; las iniciativas de ocupaciones de tierras masivas del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra en Brasil; las movilizaciones campesinas en Paraguay – que habilitaron la caída del presidente Cubas Grau y las protestas sociales en Perú que marcaron el fin del régimen de Fujimori destacadas (SOMUANO, 2007).

12 - Un ejemplo de esto es la resistencia a la privatización del agua en Uruguay la cual es protagonizada por un emergente movimiento social que ha integrado diferentes perspectivas en la defensa de una gestión pública, participativa y sustentable de este bien común. Este movimiento, la CNDAV, consiguió el respaldo del 64,7% de la ciudadanía para aprobar una Reforma Constitucional donde se consagraron estos principios. Aquí se analiza el proceso de este movimiento desde la perspectiva de la antropología del ambientalismo

canalización de la cuestión social” (CASTELLANO CHRISTY, 1996, p. 107), el caso uruguayo se alejó de los tipos polares de expansión de la ciudadanía y consagró una instancia diferencial caracterizada por la constitución primaria de la ciudadanía social y económica “antes que darse plenamente como ciudadanía política” (PANIZZA, 1990, p. 35).

Ya que se puede afirmar que fueron los partidos políticos quienes organizaron a la sociedad, primero, y después a la ciudadanía, permitieron que sea más fácil el ingreso de la ciudadanía a la lógica participativa, pluralista y democrática. En otras palabras, habilitaron un ingreso “no traumático” en comparación con los procesos en otras regiones. Los partidos políticos uruguayos funcionaron como mecanismos amortiguadores del posible conflicto ante la expansión de la ciudadanía y esto se debe fundamentalmente a que “[...] la ciudadanía igualitarista se realizaba en el partido” (PÉREZ, 1988, p. 50).

123

Partiendo de esta premisa es que aquí adscribimos a la lógica institucionalista en su vertiente histórica, haciendo eco a la idea de que las trayectorias actuales dependen de los caminos recorridos en anteriores trayectorias, de carácter acumulativo. De esta manera, la tramitación de los ND es heredera de los anteriores acontecimientos de expansión de la ciudadanía.

3 LOS DERECHOS LGBT

3.1 Definición de la población objetivo

LGBT es una sigla que designa a los grupos no heteronormativos tales como gays, lesbiana, bisexuales y transexuales. Este término data de los años noventa y busca reemplazar el término “comunidad gay” el cual no representaba a todos los miembros del grupo. El uso moderno del término busca enfatizar en la diversidad de las culturas

basadas en la sexualidad y la identidad de género, y se puede aplicar para referirse a alguien que no es heterosexual, en lugar de aplicarlo exclusivamente a personas que se definen como homosexuales, bisexuales o transexuales¹³.

Dado que el ideal de ciudadanía universal ha guiado la evolución emancipatoria de la vida política moderna -desde el momento en que la burguesía desafió los privilegios aristocráticos exigiendo iguales derechos políticos para los ciudadanos/as como tales, grupos como las mujeres, los/as trabajadores, los/as judíos, los/as negros y muchos otros han presionado para ser incluidos en la categoría de ciudadanos/as (YOUNG, 1994, p. 4) - los “nuevos movimientos” han incluido demandas de ciudadanía para todas las personas y para cada persona.

En el ejercicio de concebir la igualdad como identidad, el ideal de ciudadanía universal conlleva al menos dos significados adicionales a la extensión de la ciudadanía a todas las personas, a saber: la universalidad definida como general en oposición a particular, es decir, lo que los ciudadanos/as tienen en común como antítesis de aquello en que difieren; y la universalidad en el sentido de leyes y reglas que enuncian lo mismo para todas las personas (leyes y reglas ciegas a las diferencias individuales o grupales).

La argumentación que subyace a los criterios de ciudadanía diferenciada, defendida por estos colectivos, sostiene que en la medida en que los grupos son culturalmente diferentes, el tratamiento igualitario resulta injusto en muchos temas de política social, en tanto niega esas diferencias culturales o las convierte en un lastre. Impliquen cuotas o no, los programas de acción positiva o afirmativa infringen el principio de tratamiento igualitario, puesto que toman

13 - Para dar cuenta de esta inclusión, una variante popular incluye la letra Q de queer (LGBTQ) para aquellos que no estén específicamente representados por LGBT, como los pansexuales, intersexuales, etc.

en consideración la raza o el género a la hora de establecer criterios para la admisión a escuelas, la consecución de trabajos o, de forma más general, la promoción de una persona (YOUNG, 1994, p. 13).

Dar prioridad a la raza, al género o a la diferencia sexual se considera o una compensación a los grupos que han sufrido discriminaciones en el pasado o una indemnización por las desventajas presentes que dichos grupos sufren en virtud de su historia de discriminación y exclusión. Además de esas justificaciones mencionadas las políticas de acción positiva se pueden entender como mecanismos compensadores de los sesgos culturales de los patrones y criterios de evaluación empleados por las escuelas o empresarios. Estos patrones y criterios de evaluación reflejan, al menos hasta cierto punto, la vida específica y la experiencia cultural de los grupos dominantes, blancos, anglos, u hombres. Asimismo, en una sociedad grupalmente diferenciada el desarrollo de patrones y criterios de evaluación totalmente neutrales resulta difícil o imposible, puesto que la experiencia cultural de las mujeres, los/as negros y los/as latinos y las culturas dominantes son en muchos aspectos irreductibles a una medida común (KYMLICKA; NORMAN, 2002). Por todo lo dicho anteriormente, las políticas de acción positiva o afirmativa compensan el dominio de un conjunto de atributos culturales.

125

En el Uruguay se han promulgado en los últimos años un conjunto de leyes destinadas a incluir en el debate los preceptos acerca de la ciudadanía anteriormente citados. Es así que se ha procesado una ampliación de los márgenes de la ciudadana, que progresivamente se aleja del ideal clásico universal que solía contemplar un individuo de carácter mayormente homogéneo. A continuación, se mencionan las principales leyes implementadas en este sentido. Como se verá, estas incluyen desde inclusión en instituciones clásicas tales como el matrimonio como leyes de protección ante posibles situaciones de discriminación.

3.2 Normativa destinada a garantizar los derechos ciudadanos del grupo LGBT

- Ley 19.075 Matrimonio igualitario: Dos personas de igual o diferente sexo, cualquiera sea su identidad de género u orientación sexual pueden acceder al matrimonio civil, siendo éste el único reconocido por ley.

- Ley 18.246 Unión Concubinaria: Aquellas parejas que convivan un mínimo de 5 años (más allá de que su situación sea pública o no), pueden acceder a este beneficio.

- Ley 18.620: Cambio de nombre y sexo registral: Es una normativa que está dirigida hacia personas trans (travestis, transexuales, transgénero) que se sometieron a una operación de reasignación de sexo; trans mayores de 18 años con un mínimo de dos años de antigüedad en su identidad (no es necesario estar operada/o, ni haber tomado hormonas); trans menores de 18 que cuentan con el consentimiento de sus padres; trans menores de 18 sin el consentimiento de sus padres que solicitan a un abogado y a un/a curador/a apoyo para iniciar el trámite. Los beneficios que se generaron partir de esta normativa son los siguientes: permite acceder a una cédula de identidad, credencial cívica y pasaporte que reconozca la identidad y el nombre con el que eligió vivir la persona (manteniendo el número original de los documentos, solo modificándose el nombre y/o sexo). Asimismo, se habilita modificar toda la documentación oficial que esté a su nombre (títulos de estudio, certificados de cursos, partida de nacimiento, etc.) y permite el acceso a todos a todos los beneficios sociales que se reconocen al sexo elegido (por ejemplo, los beneficios que la Seguridad Social da a las mujeres). Sin embargo, esta normativa no permite contraer matrimonio.

- Ley 18590: Derecho a adopción: Pueden ejercer este derecho en forma individual, cualquier persona mayor de 25 años, las parejas del mismo sexo que formalizaron la unión concubinaria, uno/a de los miembros de la unión concubinaria respecto al hijo/a biológico/a adoptado previamente por el otro integrante que no tenga relación legal con el/la otro/a progenitor/a. Los beneficios adquiridos a partir de esta legislación refieren a que la persona adoptante representa al menor legalmente en todas las instancias (educación, salud, justicia); el niño/a pasa a tener los apellidos de la pareja o persona adoptante y se rectifica la partida de nacimiento.
- Ley 17.817 y el art. 149 del Código Penal: Problemas de discriminación. La normativa reglamenta los pasos a seguir ante diversas situaciones dónde se procese la discriminación. En una institución pública (escuela, liceo, hospital, oficina pública¹⁴); en una comisaría (arresto, maltrato, agresión verbal¹⁵); un individuo discrimina a otro/a/s en la calle.

127

3.3 Tipos de derechos LGBT

La normativa puede clasificarse según se adscriban al tipo de demandas y su origen histórico. Así se señalará que los *derechos civiles y políticos*: surgidos en el siglo XVIII, buscan la protección individual frente a la posible agresión de cualquiera de los órganos públicos. Algunos de los derechos de este tipo son: derecho a la

14 - Hacer la denuncia ante la autoridad competente (por ej. director de liceo u hospital) y solicitar una reunión. Si no hay respuesta, conseguir un/a abogado/a sensible ante la diversidad sexual que presente una petición calificada. Esto exige a la autoridad competente dar una respuesta. En caso de que la respuesta fuera inexistente o negativa se puede presentar la denuncia ante la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación. Esta Comisión puede citar a las autoridades implicadas para que tomen medidas que cesen con la discriminación, puede resolver hacer denuncias públicas sobre estos actos discriminatorios e iniciar acciones legales penales contra los individuos implicados.

15 - Buscar un abogado y realizar una denuncia judicial ante un Juzgado Penal. Fallo judicial.

vida, libertad, seguridad jurídica, a circular libremente, elegir la residencia, a la nacionalidad, a no ser esclavizado ni torturado, al libre pensamiento, a practicar cualquier religión, a expresar ideas, entre otros. Los *derechos económicos, sociales y culturales*: estos derechos tienen el objetivo de garantizar el acceso a la educación, el trabajo y a la cultura y garantizar el bienestar económico, todo esto a fin de asegurar el desarrollo de las personas y pueblos; y los *derechos de los pueblos*: estos derechos tienen que ver con cuestiones supranacionales, como lo son el derecho a tener un medio ambiente sano o la conservación de la paz.

Al respecto es importante señalar que las leyes mencionadas se corresponden fundamentalmente con el reconocimiento de derechos del tipo civiles y políticos. En tanto, los derechos económicos y sociales, relacionados en este caso con el acceso al trabajo, han comenzado a tramitarse posteriormente, una vez garantidos los primeros. Ahora bien, ¿Qué concepciones de ciudadano encierran las leyes mencionadas?

En primer lugar interesa señalar que el universo es heterogéneo, en otras palabras, las leyes promulgadas incluyen un amplio abanico en cuanto tipo de derechos. Estas incluyen desde acciones de reconocimiento (políticas de diferencia) que pretender incluir e invisibilizar diferencias, tales como la ley de reasignación de sexo; hasta leyes de protección ante discriminación, pasando por leyes de inclusión en instituciones tradicionales y propias de la cultura tradicional burguesa tales como el matrimonio o la constitución de la familia (concubinato). Es interesante notar aquí que –a diferencia de los grupos étnicos como ser los afrodescendientes - las primeras leyes surgieron para garantizar el acceso a derechos que según definía la constitución eran universales en el caso de personas adultas. En contraposición, los grupos afros han iniciado el reclamo de sus derechos desde las leyes de inclusión laboral y antidiscriminatorias.

En otras palabras, mientras la comunidad LGBT inició un proceso de visibilización orientado a la sanción de *leyes de reconocimiento e inclusión*, la comunidad afrodescendiente se movilizó – teniendo ya garantidos los reconocimientos ciudadanos básicos- por el camino de las *normativas de la diferencia* (generalmente abocadas al mercado laboral). Actualmente, una vez sancionadas las leyes mencionadas, la delegación de la Unión Trans del Uruguay solicitó al Parlamento impulsar un proyecto de Ley para que el Estado les reserve una cuota de sus puestos de trabajo, apelando al “desigual tratamiento” en el tratamiento que debieran recibir en virtud de su condición “diferente” y por ende sujeta a procesos de discriminación y estigmatización.

En segundo lugar, los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien concepciones positivas. No garantizan la libertad respecto de coerciones externas, sino la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieren ser, en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales. Es decir, que a la garantía de derechos sociales básicos le siguen por parte de este grupo, el reclamo de derechos económicos.

129

En síntesis, respecto a los “nuevos” derechos LGBT, es necesario mencionar que se ha avanzado muy poco en este campo. Los derechos mencionados parecen estar transitando por vías mayormente liberales, en tanto se ha prestado poca atención a los mecanismos de involucramiento y cohesión ciudadana de estos grupos. En este sentido, se ha argumentado esto se corresponde a una cuestión de orden, donde los derechos y mecanismos de participación solo entrarían cuando ya estuviesen garantidos los mínimos de reconocimiento social y acceso económico.

En este sentido, el proceso político dado para la promoción de esta nueva normativa sirve al control de la actividad del Estado por ciudadanos que en el ejercicio de sus derechos privados. Es decir, por una parte el Estado reconoce su diferencia, en tanto por otra los incluye en el imaginario de ciudadano universal mediante la integración del grupo a instituciones normativizadoras tradicionales tales como la familia (casamiento, concubinato).

Las primeras de las sanciones demandadas por este colectivo “diferente” ha sido paradójicamente la inclusión en el esquema tradicional de familia a través de la ley de concubinato. Esta ley por un lado “organiza” y “normaliza” el tipo de vínculos establecidos entre parejas LGBT, a la vez que garantiza ciertos derechos de índole económicos. Posteriormente, el matrimonio igualitario irá más allá, consagrando esencialmente nociones simbólicas, ya que con la ley de concubinato se garantizan los derechos socioeconómicos. El matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida que beneficia fundamentalmente a la clase media y alta ya que es justamente su valor simbólico lo que permite incluir a estos grupos plenamente en la sociedad.

4 LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La expresión género surge como una acepción adoptada entre feministas americanas para insistir en la cualidad fundamental social de las distinciones basadas en el sexo. El mismo refiere a conceptos analíticos, pero denota la acogida política del tema (SCOTT, 1986). Posteriormente se ha ido desarrollando como una categoría de análisis, relacional entre varones y mujeres, dejando atrás determinismos biológicos y denotando las construcciones culturales. Se utiliza para tratar las relaciones sociales entre los sexos.

El debate acerca de la equidad de género encierra la discusión en torno a la ciudadanía de las mujeres; es decir, de la posibilidad de

ejercer los derechos real y plenamente más allá de que los mismos estén absolutamente garantizados por el sistema legal (BORELLI, 2008). Se estima que la mayoría de las mujeres goza de una ciudadanía restringida en cualquiera de esas dimensiones; ya que, a pesar de tenerlos formalmente garantizados, en lo cotidiano no ejercen realmente sus derechos porque el trabajo no remunerado, el escaso tiempo libre y las tareas que el mundo reproductivo o del cuidado *imponen* son una variable de restricción para el ejercicio de una ciudadanía plena (BORRELLI, 2008).

La discusión sobre las desigualdades de género en Uruguay, ha estado centrada principalmente en las inequidades salariales en el mercado de empleo, la violencia de género (especialmente doméstica), las cargas de género en materia de cuidados y otras responsabilidades domésticas, y a la representación política. Uruguay ocupa uno de los peores lugares respecto al porcentaje de mujeres en el Parlamento; la media mundial se ubica en el 21,8%, los peores desempeños en el 16%, que son los países árabes; mientras Uruguay tiene el 13,1%, lo que lo ubica en el lugar N°103 del ranking mundial de representación parlamentaria femenina que elabora la ONU MUJERES¹⁶.

131

En el período comprendido entre 2005 a la actualidad, se han aprobado una serie de leyes y medidas concernientes al género. Entre ellas se hallan: Ley de Acoso Sexual N° 18561 del año 2009, Ley de Jornada Laboral de la madre adoptiva N° 18. 436 de año 2008, Ley de Salud Sexual y Reproductiva N° 18. 426 del año 2008, Flexibilización y acceso a la jubilación considerando cargas familiares N° 18. 395 del año 2008, Licencia por paternidad N° 18. 345 del año 2008, Unión concubinaria N° 18. 395 del 2008, Obligación de implementar políticas con perspectiva de género en el Presupuesto Nacional N° 18. 172 del 2007.

16 - Fuente: ONU MUJERES. Mapa 2014 de las Mujeres en Política.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, se ha profundizado el rol del Instituto Nacional de las Mujeres¹⁷ de MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). En este sentido ha desarrollado servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia y en situación de trata con fines de explotación sexual comercial. Asimismo las políticas sociales de trabajo protegido, como Uruguay Trabaja dentro del Plan de Equidad, contemplan cuotas para mujeres. Asimismo, se reglamentan las licencias por maternidad y paternidad, con el agregado de la reducción de la jornada laboral bajo el concepto de licencia parental; es decir, que admite la posibilidad de alterar entre el padre y la madre.

La representación política de las mujeres es un asunto clave ya que formar parte de los procesos de toma de decisión hace al ejercicio de ciudadanía. En esta línea desde la teoría feminista se ha enfatizado en que el sistema de género dominante ha condicionado el desarrollo de la ciudadanía política de las mujeres (JOHNSON *et al.*, 2013). Según ésta, como la mayor responsabilidad doméstica recae sobre las mujeres, las cuales también se han insertado masivamente al mercado de trabajo, se constata una traba al ejercicio ciudadano de las mujeres, ya que la participación política se ve dificultada. Es decir, las desigualdades entre varones y mujeres en la responsabilidad doméstica operan como un obstáculo al ejercicio real de ciudadanía de éstas.

17 - El Instituto Nacional de las Mujeres fue creado en 2005 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Ley Nº 17.866, art. 6). Se trata del organismo rector de las políticas de género, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva de género así como también de su seguimiento y evaluación. Con tal sentido, se constituye como el garante de los Derechos Humanos de las mujeres y como el promotor de la igualdad de oportunidades para el acceso a los servicios y recursos que contribuyan a erradicar la pobreza y la exclusión de las mujeres. Asimismo, tiene como objetivo garantizar el acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Disponible en: www.inmujeres.gub.uy.

Las leyes de cuotas “facilitan” el acceso de las mujeres a un espacio de toma de decisiones como lo es el Parlamento, pero no lo asegura. Tampoco garantiza la participación de las mujeres en otros espacios como los gabinetes ministeriales, etc. Las mismas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa de que las relaciones desiguales de poder que existen en la sociedad inciden en el sistema político y hacen que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano (JOHNSON *et al.*, 2013). Su finalidad es contrarrestar estos sesgos para asegurar o facilitar el acceso a cargos de decisión política a estos grupos excluidos.

Pese a las medidas mencionadas, se suscitan importantes interrogantes, esencialmente referidas a la categorización de “las mujeres”. ¿Existen intereses de “las mujeres” independientemente de su clase social de pertenencia, etnia, cultura y región? ¿Invisibilizan los derechos “del grupo” las diferencias al interior del mismo? En definitiva, ¿existen los intereses de “las mujeres” como grupo?

133

Molyneux indagando acerca de los “intereses de las mujeres”, presentaba en 1985 una distinción referida a objetivos de corto y largo plazo. La autora dirá que existen intereses que las mujeres en general comparten; “intereses de género”, diferenciándolos de la falsa homogeneidad impuesta por la noción de los intereses de “las mujeres”. Así, describía los intereses de género como aquéllos que “las mujeres” desarrollan en virtud de su posicionamiento social a través de los atributos de género.

Molyneux (1985, p. 232) distingue dos tipos de intereses, complementarios y en ciertos casos contrapuestos. Por un aparte estarían los *intereses estratégicos de género*, los cuales se identifican con el análisis de la subordinación de las mujeres y de la formulación de un esquema normativo alternativo, más satisfactorio

al que actualmente existe. Por otra parte, los *intereses prácticos de género* referirán a aquellos que se formulan inductivamente y surgen de las condiciones concretas del posicionamiento de las mujeres en la división de trabajo basada en el género. Estos últimos más bien responden a necesidades inmediatas, y en general no suponen una meta estratégica –de largo alcance– tal como la emancipación de las mujeres o la igualdad de género¹⁸.

Plantear a “las mujeres” como sujeto estanco sería incurrir en un error, en tanto –retomando a Mouffe (1993, p. 19) – un individuo puede ser el portador de una multiplicidad en sí mismo, es decir: ser dominante en una relación y al mismo tiempo estar subordinado en otra. Por tanto, la “identidad” de este sujeto es múltiple y contradictoria, y siempre fijada temporalmente. Por esta razón, se deberían contemplar clivajes contextualizados social e históricamente, que garanticen que todas las voces sean escuchadas y representadas en sus intereses y necesidades.

En relación a las medidas expuestas, deberíamos interrogarnos acerca de las relaciones de clase implicadas en la agenda de género. ¿Acaso representa el mismo “valor social” para las mujeres pobres (en gran medida desempleadas o adscriptas al mercado informal) la adopción de “políticas orientadas hacia los cuidados”, o la implementación de cuotas parlamentarias? ¿Cómo se ha articulado la agenda de género con las demandas de clase en el movimiento de mujeres?

18 - Es interesante notar que el planeo de Molyneux nos remite a varias de las tensiones en las que se hallan las políticas públicas que pretenden tener enfoque de género en la actualidad. Entre muchos otros, podríamos citar los casos en Uruguay del Régimen de Asignaciones Familiares (modificado en 2008) mediante el cual la asignación es recibida por la mujer, en vez del varón. Se pretendió procurar que dicho beneficio llegue efectivamente a sus beneficiarios –los menores de 18 años– y que las *mujeres-madres* tengan el control sobre estos recursos como empoderamiento en el hogar. Esta medida se orienta con fines prácticos, sin embargo puede obstaculizar fines estratégicos de la lucha feminista en tanto refuerza el rol “*mujer-madre-cuidadora*” al interior del hogar.

5 LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y EL CASO DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN LA ADMINISTRACIÓN PROGRESISTA

En Uruguay, la población afrodescendiente – junto a otras minorías étnicas - ha enfrentado desde larga data dificultades para su inclusión e integración social. En ese sentido es que se destaca la persistencia de la inequidad y desigualdad, herederas de generaciones previas. Expresadas en aspectos estructurales y en vivencias cotidianas, es que se visualiza que la variable raza-etnia es una de las fuentes de la desigualdad en Uruguay (OLAZA, 2011). A pesar de que en Uruguay, y a diferencia de lo sucedido en Cuba, Haití o Brasil, la población afrodescendiente fue menor y su incorporación en las actividades productivas diferentes, lo que habilitó la concreción de un proceso de aculturación más acelerado¹⁹ (PUJADAS, 1993) fueron evidentes los déficits en materia de reconocimiento de derechos.

De acuerdo a los primeros datos generados por el país, en 1990 la minoría afrodescendiente representaba cerca del 1% de la población y por tanto poseía escaso peso electoral para canalizar sus reclamo vía por esta. Así, esta cultura subalterna optó por la rendición de cuentas societal (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006) para gestionar sus demandas, mediante la creación de la Organización Mundo Afro²⁰. Ésta emergió como un movimiento social defensivo-ofensivo que se asumió como portador de una cultura propia, mantenida a lo largo del tiempo a través de la intensificación en la difusión de

135

19 - Asimismo permitió que esta minoría adquiera, progresivamente, los valores y patrones de comportamiento propios del grupo dominante.

20 - Se trata de una organización con fuerte visibilidad en la opinión pública y que ha aglutinando, paulatinamente, a grandes personalidades de la cultura afrodescendiente del país. Vale mencionar que Mundo Afro no es la primera expresión en materia de organización, ya que en las elecciones de 1938 se presentó el Partido Autónomo Negro (PAN), en 1941 se fundó la Asociación Cultural y Social Uruguay (ACSU), hoy denominada Asociación Cultural y Social Uruguay Negro (ACSUN) (CARNEIRO, 2014).

su aporte a la cultura nacional, principalmente representada por el tambor, el candombe y las llamadas (OLAZA, 2008).

Los objetivos de la organización pueden agruparse en tres grandes principios. En primer lugar luchar contra el racismo y la discriminación en todas sus formas; luchar contra la invisibilización de la población negra en Uruguay y luchar contra la pobreza y las condiciones de privación socioeconómicas que afectan a afrodescendientes. A su vez, en su narrativa de injusticia la discriminación y el racismo pasaron a ser consideradas como violación de derechos humanos.

La construcción de la agenda de la organización no fue sencilla, pero básicamente se fundó sobre los lineamientos vislumbrados por Carneiro (2014): movilización directa y denuncia en el espacio público; revisionismo histórico como parte de una batalla cultural frente a la visión europeizante – clásica de nuestra historiografía -; utilización de la comunidad internacional para “presionar desde afuera”; utilización del cambio en la estructura de oportunidad política que brindaba el arribo de la izquierda al gobierno.

Tras las denuncias procesadas por este colectivo, a partir de la década del noventa, el país comenzó a revisar la problemática asociada a la relación entre mayorías y minoría. Éstas iniciativas se tradujeron en informes y documentos presentados ante organismos internacionales, así como también en foros y conferencias nacionales. Específicamente, en 1996 la Encuesta Nacional de Hogares incorporó el ítem raza, en 2006, en 2008 lo hizo la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada y en 2011 lo hizo en el Censo Nacional. Las encuestas mencionadas, como también el censo, permitieron obtener información sobre ascendencia racial de la población uruguaya y la situación de las minorías. Específicamente se destacó la marginalidad y la informalidad del vínculo con el mercado de empleo, factor que acentuaba los procesos de exclusión sufridos por décadas anteriores.

Si bien la llegada del Frente Amplio al gobierno supuso un cambio en la estructura de oportunidades para este colectivo específico debe mencionarse que el mismo había logrado cierta influencia durante el período del Presidente Jorge Batlle (2000-2005). Sin embargo lo que realmente significó el arribo del Frente Amplio al gobierno fue una mayor influencia del tema raza en la discusión de las políticas públicas sociales, alimentado por un acercamiento e identificación de algunos referentes partidarios de la coalición de izquierda con algunos de los dirigentes de OMA²¹. En otras palabras, las propuestas que desde OMA fueron realizadas, encontraron recepción por parte del elenco político, habilitando su concreción mediante la promulgación de legislación específica, colocando a este movimiento social en el centro de la canalización de este tipo de demandas.

La política de reconocimiento hacia los afrouruguayos incorporó, como será visto a continuación, los aportes a la cultura. Al respecto, el Estado uruguayo presentó una petición a las Naciones Unidas a favor de declarar el *candombe* como parte del patrimonio intangible de la humanidad²², sumándose al *Día nacional del Candombe, la colectividad afrouruguaya y la equidad racial* que se celebra cada 3 de Diciembre. Lo que supuso un reconocimiento a la identidad e historia del colectivo.

137

Según la información institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), luego de atender a la emergencia social, resultaba prioritario tomar una serie de medidas para enfrentar los problemas de discriminación y desigualdad que sufridos por algunos sectores sociales. Por eso, la cartera comenzó a aplicar acciones afirmativas

21 - Un ejemplo claro de este relacionamiento fue el nombramiento de Romero Rodríguez – fundador de OMA - como asesor de Tabaré Vázquez en las temáticas relativas a los afrodescendientes. En el actual período de gobierno fue nombrado embajador itinerante de Uruguay y se desempeñó como técnico especializado en discriminación racial para Naciones Unidas en varios países de América Latina, siendo los últimos Brasil y Ecuador.

22 - En 2009 el *Candombe* fue declarado por UNESCO.

hacia este colectivo específico, como por ejemplo ponderar al momento de otorgar un empleo el hecho de que un postulante sea negro o transexual²³.

La Ley Nº 19.122²⁴ (Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativo y laboral) reconoce, en primer lugar, que la población afrodescendiente que habita en Uruguay ha sido históricamente víctima del racismo, la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista – acciones declaradas en la actualidad como crímenes contra la humanidad según lo establecido por el Derecho Internacional-. En segundo lugar, declara de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos públicos y privados, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente, en pos de la equidad racial. De este modo, sostiene la normativa, se estará contribuyendo a la garantía del pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. Para la consecución de estos, la normativa encomienda al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) la instalación de un cupo no menor al 8% destinado a la población afrodescendiente, en los diversos programas de capacitación y calificación que implemente.

La normativa presenta, en un primer momento una declaración que asume a la trata esclavista del siglo XIX como crimen de lesa humanidad, en concordancia con lo establecido por los organismos internacionales de derechos humanos. A partir de allí, se estipulan una serie de propuestas afirmativas que tendrán un plazo de 15 años y que serán evaluadas cada 5 años.

23 - Como se verá en esta ponencia, también se implementaron acciones afirmativas para la población trans. Específicamente se incluyeron en los formularios el ítem “mujer trans” o “hombre trans” cuando se pide especificar el género y realizar talleres para “sensibilizar” a los funcionarios públicos.

24 - La normativa fue sancionada el 21 de agosto de 2013.

Estas suponen una cuota mínima de ingreso al Estado de 8% de los llamados que se realicen, para promover la participación de afrodescendientes en cursos de capacitación, modifica la ley de inversiones para introducir incentivos a los empresarios que decidan contratar afrodescendientes, al tiempo que también estipula que los sistemas de becas de educación terciaria y secundaria deberán ajustarse a las cuotas previstas para esta población.

Fundamentalmente, lo que la normativa realiza es una reivindicación de las acciones afirmativas, en el entendido que su aplicación conjunta a estrategias de políticas focalizadas implicarían la redistribución de recursos, el reconocimiento cultural y la representación de los propios actores en defensa de sus derechos. En otras palabras, la focalización de las acciones políticas afirmativas, podría convertirse en una herramienta eficaz para poblaciones en situación de vulnerabilidad y desventajadas en sus condiciones de vida. Ahora bien, vale preguntarse si la aplicación de este tipo de medidas, finalmente se constituye como un elemento capaz de construcción de ciudadanía.

139

En síntesis, es a partir de las acciones de los movimientos directamente involucrados como de la promulgación de leyes específicas para esta minoría, que se han producido avances en lo que respecta a la cuestión racial, sobre todo en relación al reconocimiento de la diferencia. Partiendo de las nociones clásicas del análisis de la normativa afirmativa destinada a la población afrodescendiente, es posible advertir que se ha transitado por instancias redistributivas en términos de políticas públicas.

La centralidad que el movimiento social OMA ha adquirido en las últimas décadas, haciendo uso del mecanismo de rendición de cuentas societal (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2006), ha sido evidente. Ahora bien, se vuelve necesario problematizar esta centralidad en términos

de representatividad. En otras palabras, cuán representados están los afrodescendientes del interior del país por una organización que es, fundamentalmente, urbana y que comparte y reproduce aspectos propios de esa urbanidad (por ejemplo el carnaval montevideano). ¿Hasta dónde los avances en materia de reconocimiento y redistribución logran trascender la particularidad de un movimiento social que por trayectoria en la materia tiene las capacidades necesarias – información, capital social, etc. - para hacer uso de los mismos?

6 CONCLUSIONES

Este trabajo pretendió presentar la tensión existente entre el reconocimiento de nuevos derechos y la construcción de ciudadanía, o en otras palabras, si el reconocimiento de nuevos derechos procesado durante la última década para colectivos específicos se constituyó como un mecanismo para la construcción de ciudadanía. Partiendo de esta premisa se analizó la situación de tres grupos poblacionales específicos: las mujeres, el colectivo LGBT y los afrodescendientes.

Si bien no se procuró brindar respuestas acabadas, sino más bien introducir una temática que es por demás compleja, se lograron determinar algunos indicios o reflexiones. Se mostró, que los grupos llamados “minoritarios”, han sido “favorecidos” con una serie de medidas políticas, fundamentalmente normativas y regulaciones, que apuntaron al reconocimiento, visibilización e inclusión social como minorías. Ahora bien, la serie de medidas adoptadas, han atribuido un valor y carácter positivo a la especificidad del grupo frente a los ideales de asimilación. Es decir, primaron la especificidad y particularidad de cada uno de estos grupos, estableciendo pocos vínculos con el conjunto. Apostar por la *ciudadanía diferenciada*, como la manera de lograr la inclusión y participación de todas las personas en la plena ciudadanía (YOUNG, 1994, p. 3), lleva

intrínsecamente problemas de fragmentación y repliegue de estos grupos en sí mismos, volviendo muy dificultosos los vínculos entre estos grupos y el conjunto de la sociedad.

Asimismo, que el debate político contemporáneo, y que la justificación de acceso a los “nuevos derechos” esté dominado por el concepto de derechos humanos, hace que los argumentos sobre las formas políticas de legitimación pasen a ser canales secundarios y marginales. Esto supone, que las reivindicaciones sociales y las decisiones políticas repasadas se fundan en derechos, ya sea individuales o colectivos, y no se detienen en los argumentos de conveniencia social o interés general que están detrás de cualquiera de estos procedimientos o normativas. De esta manera, las medidas llevadas adelante por el gobierno, y fundamentadas por las demandas de nuevos movimientos sociales específicos, no se trataría de acciones tendientes a la construcción de ciudadanía, sino más bien de aspectos que apuntarían a la redistribución, en términos de políticas públicas, que incorporan aspectos de transversalización.

141

Finalmente, se destacan tres puntos centrales en los cuales se estructura este debate y las medidas en torno al mismo implementadas. En primer lugar, tal como se menciona en (CHASQUETTI; GUEDES; ZEBALLOS, p. 2014) las medidas políticas implementadas por el actual gobierno, tendientes a regular los nuevos derechos, han tenido el mayor impacto en términos de visibilidad en la población. El uso político electoral de estos temas ha sido un factor esencial en términos partidarios en el partido de gobierno a través de la clásica ecuación del “vino nuevo en odre viejo”. Esto es, en otras palabras, que a las clásicas demandas redistributivas se han adicionado las de representación, atrayendo particularmente a las nuevas generaciones. El “valor político” de las demandas redistributivas se ve representado en el hecho de que si bien el partido de gobierno ha sido quien, primeramente, ha adoptado esta bandera, crecientemente

estas demandas se han articulado en todos los partidos políticos, claramente con variables grados de incidencia.²⁵ Asimismo, se destaca un uso personal de algunos políticos identificados con estos temas, y que han logrado construir su carrera a través de dos mecanismos: la visibilidad pública –vinculo con la opinión pública– que les aporta identificarse con estos temas, y el poder que obtienen a través del *lobby* con estos grupos.

En segundo lugar, al igual que ocurre con el mundo material, el mundo simbólico y la producción de conocimiento están sujetos a procesos de producción y venta. En otros términos, La Teoría (en mayúsculas) que sustenta a estas nuevas tendencias, se produce en el “Norte” y por ende se produce y enraíza a imagen y semeja de una realidad que le precede. En el “Sur”, por su parte, la pérdida de pensamiento contextualizado implica mucho más que una mera restricción del objeto, del significante, abarca mucho más que un cambio en la “elección del objeto”, supone violencia simbólica y cultural en tanto impone imaginarios alejados de la realidad material concreta en la que se aplica. En términos más concretos, esto equivale a decir que se aplican medidas y acciones que son productos de (otros) procesos políticos y que se han construido en diálogo con ellos. A modo de ejemplo, las demandas de “cuidados” dialogan con la llamada *tercera ola* feminista, que se asienta sobre la base de derechos garantidos desde hace varias décadas en los países nórdicos y algunos países del mundo anglosajón. También se podrían señalar los debates y demandas de los grupos *queer*, provenientes de los grupos gays, con una data de más de 30 años de historia, y con grandes poderes de *lobby* contruidos (por ejemplo en países como EE.UU o en Israel). En otras palabras, ¿es el reconocimiento de “la diversidad” una forma de ideología importada que inhibe el desarrollo de análisis crítico de

25 - A modo de ejemplo todos los partidos políticos tienen en su interior unidades o direcciones de agénero, pero solo el Frente Amplio ha articulado este eje con el de diversidad sexual.

los particularismos culturales/sociales/económicos que cruzan a la sociedad uruguaya?

Esto no supone evitar la implementación de estas políticas – que en realidad han perseguido un orden que en realidad no existe como tal -, pero si implica una problematización mayor de estas cuestiones (de lo contrario se suceden y reproducen imaginarios que impactan en la identificación de grupos o países enteros como “avanzados culturalmente” o lo que sería lo mismo desde este esquema “gayfriendly” o “tolerantes”).

Finalmente, y en los que respecta al aspecto institucional, se torna fundamental la implementación de armados institucionales acordes y la generación de capacidades estatales y posicionamiento institucional (rango, recursos económicos y humanos, etc.) atribuido a las agencias gubernamentales y sociales que representen estas demandas, así como el cultivo de la voluntad política y de alianzas estratégicas con las organizaciones sociales clave. Esta instancia es clave, ya que si no se generan las capacidades estatales concretas, las acciones “avanzadas” quedan en la práctica como elementos de jure pero no de facto.

143

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Yamandú. **Filosofía latinoamericana y democracia en clave de derechos humanos**. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad, 2008.

ALMOND, G. **Political Development: Essays in Heuristic Theory**. Boston: Little Brown, 1970.

AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea. **Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 –2006**. Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo: UNFPA, 2007.

ASTELARRA, Judith. **Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Mujer y Desarrollo).

BAÑOS, Jessica. Teorías de la democracia: debates actuales, Andamios. **Revista de Investigación Social**, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, v. 2, a. 4, p. 35-58, 2006.

BARBA SOLANO, C.; COHEN, N. **Perspectivas críticas sobre la cohesión social**. Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

BENEITEZ, María. **La ciudadanía en la teoría política contemporánea**: Modelos propuestos y su debate. Madrid: Universidad Complutense, 2004.

BORELLI, Andrea. Género y Ciudadanía. Algunas reflexiones sobre el debate en los países desarrollados. **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, v. 14, a. 25, p. 71-82, 2008. (Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales).

CAETANO, Gerardo; RILLA, J. Relaciones interpartidarias y gobierno en Uruguay (1942-1973). In: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 8, 1995. (Fondo de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política).

CARNEIRO, F. En busca del reconocimiento. Tácticas del movimiento afrouruguayo durante la posdictadura. In: ¿Más allá de la tolerancia? Ciudadanía y diversidad en el Uruguay contemporáneo. Montevideo: Ediciones Trilce, 2014.

CASTELLS, Manuel. Globalisation and Identity. **Quaderns de la Mediterrània = Cuadernos del Mediterráneo**, n. 14, p. 254-262, 2010.

CHASQUETTI, D.; GUEDES, A.; ZEBALLOS, C. Pese a todo, la 47° Legislatura, quedará en la historia. In: **Informe de Coyuntura de 2014**, Montevideo, n. 13, 2014. Final Abierto. Hacia las elecciones de 2014. Montevideo: Instituto de Ciencia Política- Editorial Estuario, 2014.

CIRIZA, Alejandra. Pasado y presente. El dilema Wollstonecraft como herencia teórica y política. In: **Teoría y Filosofía Política**:

La Recuperación de los Clásicos en el Debate Latinoamericano. (Compilado por Atilio Borón y Alvaro De Vita). Buenos Aires: CLACSO – USPI, 2002.

DOCUMENTO MIDES. En busca del pleno del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. In: **Cuadernos del Sistema de Información de Género**, Uruguay, n. 3, 2011.

FILGUEIRA, Fernando. **Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina**: eficiencia, resisualismo y ciudadanía estratificada. Documento de trabajo. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2007. (Serie Políticas Sociales, n. 135).

FRASER, N. From redistribution to recognittion? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age. In: **New Left Review**, London, p. 212, Jul./Aug. 1995.

FRASER, Nancy. Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de la justicia. In: **UNESCO, Informe mundial sobre cultura 2000-2001**: Diversidad cultural, conflicto y pluralismo. Montevideo: UNESCO, 2001.

GARCÉ, Adolfo. Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas. In: CORREA ASTE, Norma; MENDIZABAL, Enrique. **Vínculos entre conocimiento y política**. El rol de la investigación en el debate público en América Latina, 2011.

145

GARCÍA PRINCE, Evangelina. **Políticas de igualdad, equidad y gender main streaming**. ¿De qué estamos hablando? Marcos conceptuales. San Salvador: PNUD., 2008. (Capítulos 4, 5 y 6).

GODOY ARCAYA, O. Ideas originarias del Gobierno representativo. En: **Revista de Ciencia Política**, Pontificia Universidad Católica de Chile, v. XX, n. 1, 1999.

HORRACH, A. Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. En: **Revista de Filosofía FACTOTUM**, n. 6, 2009.

HTUN, Mala. **Dimensiones de la inclusión y exclusión en Brasil**: Género y raza. Washington, D.C.: BID, 2003.

HUNTINGTON, S. El sobrio significado de la Democracia. En: **Estudios Públicos**, n. 33. Santiago de Chile, 1989.

HUNTINGTON, S. **La Tercera Ola**. La democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós, 1994.

ICHÁUSTEGUI, Teresa; YAMILETH, Ugalde. **La transversalidad del género en el aparato público mexicano**: reflexiones desde la experiencia, 2007.

JOHNSON, N; ROCHA, C, SCHENCK, M. **Hacia una democracia paritaria**. La Representación Política de las Mujeres. Cotidiano Mujer-ICP/UdelaR, 2013.

KYMLICKA, Will; WAYNE, N. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, n. 75, 1996/1994.

MACPHERSON, C. B. **The real world of democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1966.

MARSHALL, T. H. **Class, Citizenship and Social Development**. Nueva York: Anchor, 1950.

MIDAGLIA C. La Izquierda y las Políticas Sociales. In: **Las claves del cambio**. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental, 2005. (Colección Política Viva).

MIDAGLIA, C.. Apostando fuerte en Políticas Sociales: los desafíos del Plan de Equidad. In: **La hora de las reformas**. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Informe de Coyuntura. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental, 2007.

MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; CRISTAR, C.. **Repertorio de Políticas Sociales Informe de la 1ª etapa**. Montevideo: Ed. MIDES, 2008.

MIDAGLIA, C., ANTÍA, F., CASTILLO, M., FUENTES, G. La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. In: **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo: Instituto de Ciencia Política, n. 22, v. 2., 2013.

MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F. La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? In: **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo: Instituto de Ciencia Política, n. 16, 2007.

MOLYNEUX, Maxine. Mobilization without Emancipation. Women's interests, the State, and the Revolution in Nicaragua. **Feminist Studies**, v. 11, n. 2, 1985. Disponível em: http://www.hiproweb.org/fileadmin/cdroms/CD_Genre/documentssources/molyneux.pdf. Acesso em: 20 mar. 2014.

MOUFFE, Chantal. **El Retorno de lo Político**: Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo, Democracia Radical. Barcelona: Paidós, 1999/1993. (Capítulo 5: Feminismo, ciudadanía y política democrática radical).

OLAZA, M. **Racismo y acciones afirmativas en Uruguay**. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14 y 15 de Setiembre, 2011.

PANIZZA, F. **Uruguay**: Batllismo y después. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: CARME CASTELLS. (Comp.). **Perspectivas feministas en teoría política**, Barcelona: Paidós, 1996.

PÉREZ, Romeo. Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya. In: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 1988.

147

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Enforcing the rule of law**: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh University Press, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. **El concepto de representación**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1967/1985. (Introducción y capítulos 4, 5 y 6).

QUIROGA, Y.; CANZANI, A.; ENSIGNIA, J. **Consenso Progresista**: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Montevideo: Fundación Friederich Ebert, 2009.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura. Las políticas sensibles al género: Variedades conceptuales y desafíos de intervención. **Temas y Debates**, v. 16, p. 109-129, 2008a.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura. Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, a. 14, n. 25, p. 53-70, 2008b.

SARTORI, G. **Teoría de la Democracia**. El debate contemporáneo, Madrid, 1988.

SCOTT, J. **El género**: una categoría útil para el análisis histórico. Lamas Marta Compiladora. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. México: PUEG, 1986. 265-302 p.

SCOTT, Joan. La querella de las mujeres de finales del siglo XX. In: **New Left Review**, London, n. 3, p. 97-116, 2000. Disponible em: newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=1930. Acceso em: 15 abr. 2014.

SEMPOL, Diego. **Políticas públicas y diversidad sexual**. Montevideo: MIDES, 2012. (Serie Hablando de Derechos DESC+A. Charlas de Formación en Derechos Humanos, 7).

SOMUANO, F. **Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina**: una relación cambiante y compleja. 2007. Disponible em: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26702703.pdf>. Acceso em: 15 abr. 2014.

SOROA, Juan Manuel. **Modelos de ciudadanía**. 2011. Disponible em: www.argumentoslibertad.org/articulos/modelosdecidudadania.pdf. Acceso em: 15 abr. 2014.

TARROW, S. **El poder en movimiento**. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

TEIMIL, I. **Críticas de Habermas y Sandel a la concepción del ciudadano de Rawls**. 2006. Disponible em: www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/. Acceso em: 15 abr. 2014.

TORRES, C. Acciones afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos Étnico/Raciales. In: **Taller Regional para la Adopción e Implementación de Políticas de Acción Afirmativa para Afrodescendientes de América Latina y el Caribe**. Montevideo: OMS, OPS, 2003.

URUGUAY. **Ley Nº 19.122**. Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las áreas educativo y laboral.

Disponível em: < <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19122&Anchor=>>. Acesso em:

YOUNG, I. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal. In: CARMÉ CASTELLS (Comp.). **Perspectivas feministas en teoría política**. Barcelona: Paidós, 1989/1994.

ZAPATA BERRO, R. **Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social**. Barcelona: Rubí, 2001.

Recebido: 29/09/2014
Aprovado: 01/10/2014

POLÍTICAS DE RECONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD INDÍGENA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ¿Nuevas formas de empoderamiento?*

Macarena Del Pilar Manzanelli*

RESUMO

Este trabalho enquadra-se dentro dos resultados parciais da investigação em curso sobre as políticas de reconstrução da identidade indígena, geradas por organizações territoriais e comunidades indígenas no Conurbano da província de Buenos Aires (Argentina). Especificamente, em torno do processo de politização da identidade que tais comunidades levam a cabo no Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). Mesmo se tratando de um trabalho preliminar, pretende deixar expostas certas inquietudes e propostas a respeito de como - desde a identificação de práticas sociais, culturais e os recursos materiais e simbólicos que permitem às comunidades indígenas reconstruir sua identidade em um novo território – se pode pensar nas interações entre o Estado e os Povos Primitivos nos últimos anos, especificamente a partir da contestação a diversas retóricas e modalidades propostas pelo Estado.

151

Palavras-chave: *Migração. Identidade indígena e organizações territoriais- políticas (ENOTPO e sua organização urbana).*

‡ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

* Licenciada en Ciencia Política, Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Cursando la maestría en Antropología Social (UNSaM). UNLaM-IDAES-IDES, Universidad Nacional de San Martín.

RESUMEN

El presente trabajo se enmarca dentro de los resultados parciales de la investigación en curso acerca de políticas de reconstrucción de la identidad indígena, generadas por organizaciones territoriales y comunidades indígenas en el Conurbano de la provincia de Buenos Aires (Argentina). Específicamente, en torno al proceso de politización de la identidad que llevan a cabo dichas comunidades junto al Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). Si bien se trata de trabajo preliminar, el mismo pretende dejar expuestas ciertas inquietudes y planteos respecto a cómo - desde la identificación de prácticas sociales, culturales y los recursos materiales y simbólicos que les permiten a las comunidades indígenas reconstruir su identidad en un nuevo territorio -, se puede pensar en las interacciones entre el Estado y los Pueblos Originarios en los últimos años, específicamente a partir de la contestación a diversas retóricas y modalidades planteadas por el Estado.

Palabras Claves: *Migración. Identidad indígena y organizaciones territoriales-políticas (ENOTPO y su organización urbana).*

POLICIES OF RECONSTRUCTION OF THE INDIGINEOUS IDENTITY IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES: New ways of empowerment?

ABSTRACT

This article is about the partial results of an ongoing investigation on policies of reconstruction of the indigenous identity, originated by territorial organizations and communities in the Conurbano from Buenos Aires (Argentina) province. It focus specially around the

politicization process of identity that those communities performed in the Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). Even though this is a preparatory work, it aims to expose some uneasiness and proposals in – beginning with the identification of social cultural practices and the material and symbolic resources that allow the indigenous communities to reconstruct their identity in a new territory - how to think the interactions between State and the Original Peoples in the later years especially from contesting rhetoric and modalities proposed by the State.

Keywords: *Migration. Indigenous identity and territorial-political organizations. (ENOTPO and its urban organization).*

1 INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1980 en adelante, se ha producido un auge de las reivindicaciones de las comunidades indígenas en América Latina por sus derechos, como el acceso a la tierra, el respeto a autoridades autónomas, una educación bilingüe, la comunicación con identidad, y en sí al reconocimiento y respeto de sus propias identidades (STAVENHAGEN, 2002; VAN COTT, 2002; YASHAR, 2007). Argentina no ha estado ajena a dicho proceso y en los últimos años ha sido escenario de diversos movimientos indígenas que emergieron con el fin de reivindicar su identidad (GORDILLO; HIRSH, 2010).

En este contexto nace en 2009 el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO) que agrupa aproximadamente a cuarenta y cinco organizaciones de mil comunidades pertenecientes a veintisiete Pueblos Originarios distintos. Surge como un proceso de articulación política por parte de dichos Pueblos frente al Estado, bajo la propuesta de construir un Estado Plurinacional, donde se respete y se visibilice la diversidad

cultural y el desarrollo con identidad de los diversos pueblos que lo conforman.

La presente ponencia se enmarca en una serie de interrogantes en torno al proceso de politización de la identidad que lleva a cabo dicho Encuentro, especialmente en el caso de las comunidades originarias conformadas en el Conurbano Bonaerense. Si bien se trata de trabajo preliminar, el mismo pretende dejar expuestas ciertas inquietudes y planteos respecto a cómo desde la identificación de prácticas sociales, culturales y los recursos materiales y simbólicos que les permiten a las comunidades indígenas reconstruir su identidad en un nuevo territorio, se puede pensar en las interacciones entre el Estado y los Pueblos Originarios en los últimos años, específicamente a partir de la contestación a diversas retóricas y modalidades planteadas por el Estado.

154

Resulta de interés analítico las distintas dimensiones presentadas por Aravena Reyes (2007) al momento de analizar a los grupos indígenas migrantes y su identidad, a saber: el nivel micro, que da cuenta de los conflictos internos respecto a la negación o afirmación de la identidad en un contexto distinto al originario. El nivel meso, considerando la emergencia de organizaciones o redes sociales de apoyo entre familias como puntos de interacción y comunalización para reproducir los vínculos con sus lugares de origen y como bases para gestionar reclamos desde sus marcas étnicas e incluso desplazándose hacia otras, como las de clase (GRIMSON, 1999; SOUSA, 2010). Y el nivel macro, donde se consideran las representaciones y políticas indigenistas que se destinan a dicha población. Se comenzará dando mención al último nivel para luego focalizar en los dos primeros, y así exponer ciertas reflexiones acerca del proceso de interpelación a las construcciones de ciudadanía e identidad propuestas por el Estado-nación.

2 RETÓRICAS Y MODALIDADES DEL ESTADO-NACIÓN

En un breve repaso histórico, se pueden mencionar tres lógicas complementarias en la modalidad que ha adoptado el Estado argentino frente a los Pueblos Originarios a lo largo de los siglos¹: una de progreso por el puerto y expulsión-extermínio de los “estorbos”-incivilizados, seguida de otra de argentinización y extranjerización y otra de negación e interiorización de las líneas de color (BRIONES, 2005). En este sentido, Carrasco (2000) menciona tres tipos de imágenes que se han creado en torno al indígena que se entremezclan y conviven en el imaginario social: la de indio estatua, cercano a la animalidad, como un primitivo testimonio o reliquia del pasado; la de salvaje indómito y nómada, culturalmente inferior que requiere de los mandatos civilizatorios; y la de ausencia indígena, donde el llamado “crisol de razas” triunfó y borró toda huella de diferencias.

155

Ahora bien, y como se ha mencionado en otro trabajo (MANZANELLI, 2012) desde las décadas de 1980 y 1990 se ha producido una redefinición y un replanteamiento del paradigma social, político y cultural establecido desde la Paz de Westfalia desde el cual los Estados –nación configuraron y redujeron la pluralidad de identidades en una hegemónica, monoétnica y homogenizante unidad que ha sostenido la legitimidad política de los mismos (BURSESE, 2011; SIEDER, 2002). El reconocimiento del multiculturalismo desde una mirada jurídico-legal como también social, ha provocado un desafío para los gobiernos y democracias de América Latina dado que conlleva a la aceptación e inclusión de la existencia de diversos grupos étnicos, como las comunidades indígenas, que desde el período colonial

1 - Para mayor información ver Briones (2005), Carrasco (2000), Grosso (2007), Lenton (1997), Lenton y Lorenzetti (2005), entre otros autores.

fueron subsumidos y oprimidos (STAVENHAGEN, 2002). No obstante, como indica Briones (2008) y García Canclini (2004), es prudente revisar cómo se ha interpretado este multiculturalismo² y cómo se lo ha gestionado. De allí deriva su oportunidad para cuestionar estos proyectos nacionales y junto a ellos, la idea de democracia representativa-liberal³, su concepción de ciudadanía, o de continuar y reconfigurar bajo nuevas modalidades el tipo de relación entablada por el Estado con los “otros”, en este caso Pueblos Originarios.

Las prácticas políticas, especialmente en leyes, y otras estrategias llevadas a cabo por el Estado argentino desde fines de la década de 1980 en adelante abren una nueva modalidad en la relación entre éste y la población originaria. Así, en sintonía con los diversos movimientos indígenas que han emergido a lo largo de Latinoamérica para reivindicar su identidad (ESCOLAR, 2007; GORDILLO; HIRSCH, 2010; ISLA, 2002; LÁZZARI, 2003; SCHWITTAY 2003, entre otros), se ha comenzado a incorporar y a reconocer formalmente ciertos derechos y a los mismos indígenas como sujetos de derecho a través de la reforma constitucional, sanción de leyes y ratificación de tratados internacionales como lo es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (CARRASCO, 2000; GELIND, 1999; ITURRALDE, 1996). Los avances

156

2 - El multiculturalismo o la interculturalidad ha tomado dos tipos de representaciones o umbrales: uno de integración y otro de tolerancia (BRIONES, 2008). Así, los avances recientes son notorios pero no completos ni satisfactorios. Estas leyes, si bien implican reconocimientos formales de derechos indígenas y avances en esta causa, como es el paso de ser considerados sujetos-objeto a sujetos de derecho, no sólo pueden ser interpelados por el contraste con lo que ocurre en la práctica, es decir, si realmente se cumplen esos derechos -la distancia entre el derecho y el hecho- sino también, y como se ha indicado, por la forma en que es tratada la diversidad cultural. Incluso, diversos movimientos políticos indígenas critican el multiculturalismo de los años noventa.

3 - Desde el surgimiento del liberalismo en el siglo XVII surge una nueva concepción de lo social y de la política que se basó en el respeto a libertades individuales frente al poder del Estado. En este sentido, los individuos libres son sujetos de derecho, poseedores de derechos inalienables (a la vida, a la libertad, a la seguridad, etc.). En este contexto, surge el gobierno representativo y la democracia moderna queda identificada con la representativa-liberal (RESPUELA, 2007, p. 285-287).

recientes son notorios pero no completos ni satisfactorios. En este sentido, el prolífero cuerpo legislativo tanto a nivel nacional como internacional (CARRASCO, 2000; ENDERÉ; AYALA, 2012), sirve como piso y antecedente jurídico para nuevos impulsos de reformas y cambios. Entre los principales se encuentran: la Ley 23.302 que crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI, sancionada en 1985 y reglamentada en 1989); la adopción del Convenio 169 de la OIT por la Ley 24.071 en 1992 y posterior ratificación en 2001, que establece el criterio de autodeterminación, el respeto a sus prácticas culturales y la responsabilidad de los gobiernos de desarrollar junto a los Pueblos una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos; la reforma de la Constitución Nacional (1994) con la inclusión del Art.75 inc. 17 que reconoce la preexistencia de los Pueblos Originarios, sus autoridades y formas de organización social y cultural, de la propiedad comunitaria de las tierras, obligatoriedad de consulta y participación en los asuntos que los afecte; la Ley 24.544 (1995) que aprobó la Constitución del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; la Ley 24.874 (1997) que adopta el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del mundo (ONU); el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (Resolución de la ONU, 2005); la Ley 26.160 (2006) de posesión, propiedad y personería jurídica de las tierras que ocupan tradicionalmente evitando los desalojos; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asuntos Indígenas (2007).

157

El reconocimiento como sujetos de derecho ha influido en la movilización de diversos Pueblos Originarios y en el desarrollo del proceso de reconstitución de sus comunidades y organización territorial en torno a sus procesos de autorreconocimiento y reivindicación de su identidad (GORDILLO; HIRSCH, 2010). Así, se han organizado y se han incorporado a espacios para incidir políticamente frente al Estado mediante diversas políticas interculturales de identidad que les permiten avanzar en dicho proceso (CORRADO, 2008; ESCOLAR,

2007; GORDILLO; HIRSCH, 2010; ISLA, 2002; LÁZZARI, 2003; SCHWITTAY, 2003).

Estos movimientos han involucrado una politización del término cultura e identidad, lo cual ha llevado a que tanto políticos como académicos generen diversas formas de entender a dichos términos con las implicancias ético-políticas que ello genera al momento de plantear temas de ciudadanías multiculturales, acceso a derechos y construcciones de alteridad (DOMENECH, 2003; LE BOT Y YVON, 2013; WRIGHT, 1998).

En este contexto nace en 2009 el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos originarios (ENOTPO) que agrupa aproximadamente a cuarenta y cinco organizaciones de mil comunidades pertenecientes a veintisiete Pueblos Originarios distintos, entre ellas la Organización Indígena Migtagan-Tukuypaj ("Búsqueda para Todos") en el Gran Buenos Aires. Surge como un proceso de articulación política por parte de dichos Pueblos frente al Estado, bajo la propuesta de construir un Estado Plurinacional, donde se respete y se visibilice la diversidad cultural y de identidades. El interés en el proceso de autorreconocimiento y politización de la identidad de las comunidades y organización comunitaria de la Provincia de Buenos Aires pertenecientes a ENOTPO surge a partir de que dicho Encuentro nace, si es que se puede determinar un momento, en la convocatoria a la que asistieron más de doscientos representantes de organizaciones indígenas en la ciudad bonaerense de Almirante Brown en marzo del año 2009 (Documento de ENOTPO, 2009). A través de la conformación de esta organización territorial-política profundizan la idea de ser protagonistas de sus propios destinos y de los procesos que los afectan. En este sentido, se consideran portadores de una identidad propia y de un proceso de reconstrucción y fortalecimiento de la misma forma de revertir el largo proceso de sometimiento, negación e invisibilidad y dejando

de ser meros objetos de las políticas públicas para ser sujetos de derechos.

La intervención pública que condensa una serie de reclamos como parte de memorias de lucha (RODRÍGUEZ, 2008) la realiza el ENOTPO, cuyas reivindicaciones implican la politización de su cultura e identidad. Sus políticas de identidad se pueden entender aquellas prácticas llevadas cuyo fin es tener incidencia y articulación política frente al Estado y de esta forma ejercer tipos de “negociación” de la identidad a partir de hacer conscientes aquellas tradiciones, costumbres y demás símbolos identitarios que en otros contextos se reproducen sin pensar. Las representaciones que se originan son la de “Pueblos Originarios”-en contraposición a “indios” o “aborígenes”- que cuentan con “identidad territorial” y “preexistencia”⁴. La preexistencia, por ejemplo, cuestiona los límites impuestos por el Estado-nación y da cuenta de que existían y existen culturas antes de la llegada de los europeos.

159

Como se ha planteado, el fin es dejar explícito cómo desde la identificación de prácticas sociales, culturales y los recursos materiales y simbólicos que les permiten a las comunidades indígenas reconstruir su identidad en un nuevo territorio a nivel micro y meso, se puede pensar en las interacciones entre el Estado y los Pueblos Originarios en los últimos años, específicamente a partir de la contestación a diversas retóricas y modalidades planteadas por aquél.

Para ello, es necesario advertir que las marcaciones étnico-raciales realizadas por el Estado-nación también se han visto plasmadas en materia de políticas y del tratamiento dado a los grupos migrantes tanto internos como extranjeros, principalmente limítrofes (RINCON GAMBOA, 2013), donde se ha pasado de considerar la figura del

4 - El lema del ENOTPO es “Juntos por la memoria, identidad y el territorio”. Ver <http://www.enotpo.com.ar>.

inmigrante europeo como “lo deseable”, y la de los inmigrantes internos o de países limítrofes como problema asociado a la histórica dicotomía de civilización versus barbarie. Esta última consideración comenzó en nuestro país con las migraciones internas, entre las que se encuentra la indígena, en la década de 1940 profundizándose hacia 1960 en adelante, con destino principal el Área Metropolitana de Buenos Aires (COURTIS; PACECCA, 2007). Hacia fines de la década del noventa, en el contexto de auge del multiculturalismo y de difusión de la diversidad cultural, cambia el paradigma enfocando a las migraciones desde el ángulo de los derechos humanos y desde una mirada regional, lo cual plantea formalmente pasar de una retórica de la exclusión a una de inclusión (DOMENECH, 2008). Es así como el tratamiento de la cuestión indígena ha sido gestionado dentro de Secretarías de Derechos Humanos.

160

El caso de la provincia de Buenos Aires, da muestra de este proceso, donde a partir de la Ley Provincial 11.331-que adhiere a la Ley Nacional 23.302-se ha conformado el Consejo Provincial Indígena, dentro de la Secretaría de Derechos Humanos, y la Mesa de Coordinación de Pueblos Originarios de la Provincia de Buenos Aires para la búsqueda de propuestas y políticas interculturales. Asimismo se han utilizado instrumentos como la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI)⁵, realizada entre los años 2004 y 2005, que en el caso de dicha provincia, fue llevada a cabo por la Dirección Provincial de Estadística, con el fin de relevar datos acerca de la situación demográfica, habitacional y ocupacional, prestaciones sociales, características educacionales, organización política, sistema

5 - La misma se enmarca en la aplicación de la temática y la pregunta por la auto adscripción a una etnia en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas llevado a cabo en el año 2001 a partir de la aplicación de la ley 24.956 (1998). Así, refería a la identificación y localización de hogares en los que al menos una persona se reconocía como perteneciente y/o descendiente de un pueblo indígena, utilizando para ello el criterio de autoidentificación. Se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y veinticuatro partidos de la provincia de Buenos Aires.

de tenencia o propiedad de la tierra, economías de auto-consumo e intercambio de los Pueblos Originarios en la provincia. No es un detalle menor señalar que el informe de la Dirección provincial de Estadística (2006) indica: "estimar el número de **aborígenes** que viven en la Argentina y caracterizar sus condiciones de vida (...) [resaltado en negrita propio], lo cual como indica Canelo (2012) y otros autores como Canevaro y Gavazzo (2009) y Gil Araujo (2006) habría que explorar las implicancias que tienen estos diagnósticos y políticas públicas realizados dado que en ocasiones con el fin de visibilizar la diversidad cultural, se termina cayendo en retóricas de integración o tolerancia, que fijan las realidades de los grupos migrantes o las engloban bajo lógicas de partición activa de la ciudadanía desatendiendo las diferencias culturales existentes como formas de interculturalidad⁶.

No obstante, si bien diversos estudios e investigaciones han combinado migración e identidad focalizados, principalmente, en la idea del migrante como problema de Estado, ya sea considerando cómo las políticas migratorias - con sus distintos paradigmas- interpelan a los grupos migrantes y a su vez, cómo éstos responden a las estigmatizaciones y estereotipos (DOMENECH, 2008, GRIMSON, 1999; NOVICK, 2008, SZOULC, 2004; entre otros), en este caso se seguirá el enfoque del análisis de las performances socioculturales generadas en procesos de construcción de identidades colectivas en ámbitos urbanos y en la (re) construcción de espacios públicos y de las representaciones que surgen a partir de la conformación de espacios políticos como se presenta en trabajos como los de Canevaro y Gavazzo (2009) y Canelo (2012), entre otros. De esta forma, es interesante explorar las formas en que entrelaza el proceso de autorreconocimiento de las identidades originarias, en

161

6 - De aquí se sigue la diferencia que plantea García Canclini (2004) entre interculturalidad y multiculturalismo, como formas de entender y gestionar las diferencias.

este caso de grupos migrantes, con la formación de organizaciones políticas y de intervención en la arena política a partir de reclamos y reivindicaciones.

Por su parte, Schavelzon (2012) a partir de su estudio sobre la conformación del Estado Plurinacional de Bolivia, da luz sobre la importancia que asume la reivindicación de lo propio de los grupos indígenas al indicar la intervención de nuevos actores y de nuevas nociones en el proceso de descolonización del Estado. Entre ellos, se encuentran figuras no humanas como es la Pachamama o Madre Tierra que adquiere un status de ciudadanía con plenos derechos plasmados en la Constitución boliviana. Así, en estos proyectos de pensar un Estado descolonizado y des-occidentalizado⁷ (MIGNOLO, S/F), las prácticas ejercidas por los Pueblos Originarios en la cotidianeidad son parte del proceso llevado a cabo en los ámbitos estatal y económico. Asimismo el autor hace referencia a Mariátegui (1928), quien rescata sus tradiciones y tipo de solidaridades con el fin de contrarrestar la racionalidad burguesa, o como presenta Raúl Prada Alcareza (2008), la conservación de formas de organización como los ayllus que mantienen la historia colectiva e historicidad. Así, el Estado y sus nociones de ciudadanía -liberal- se encuentra cuestionado a través de fuerzas que cuentan con su propia cosmovisión de entender al mundo, con prácticas e instituciones políticas, económicas y sociales.

3 PRÁCTICAS DE REPRODUCCIÓN DE LA IDENTIDAD Y CONFORMACIÓN DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES

7 - Hay que tener en cuenta que el autor presenta a la modernidad y la colonialidad como partes constitutivas de un mismo proceso donde la conformación de la diferencia colonial se reproduce en valores y jerarquías de seres humanos. Ontológicamente, se presupone que hay seres humanos inferiores. Epistémicamente, se presupone que los seres humanos inferiores son deficientes tanto racional como estéticamente. Estas ideas repercuten en la forma de concebir al derecho internacional.

En otras producciones se ha presentado al ENOTPO como un espacio “visible” cuya bandera es la identidad étnica y uno de sus propósitos es articular frente al Estado para la formación de un Estado Plurinacional que se debe, en parte, a la *sedimentación* y la constancia de diversas acciones y reclamos, y a la reproducción y continuidad de prácticas ancestrales colectivas, muchas de ellas mantenidas en el ámbito privado que componen lo auténtico y aquello que le da fuerza al espacio político como un visible.

Ahora bien, cuáles son las dinámicas sociales, culturales y políticas que presentan los miembros de Pueblos Originarios localizados en la provincia de Buenos Aires pertenecientes al ENOTPO. Así, no sólo interesa lo que ocurre en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁸, donde se realizan reuniones político-formales y donde se participa de eventos en salas del Congreso como se da ante la Reforma del Código Civil o la presentación del proyecto de ley para la Consulta Previa, Libre e Informada, o a través de manifestaciones; sino también en los “márgenes”, donde toma relevancia la cotidianeidad de las reproducciones identitarias.

163

Se ha conocido la conformación de comunidades en el contexto de migración e incluso de una organización política que engloba a las mismas ubicadas en el Conurbano Bonaerense, debido a la migración producida por la necesidad de trabajo, educación, o desastres naturales como inundaciones. El caso de la Organización Indígena denominada “Migtagan-Tukuypaj” integrante del ENOTPO, se compone de tres comunidades (Migtagan del Pueblo Qom-Almirante Brown-; Chañar Sisan- Almirante Brown -, Los Pereyra -Florencio

8 - Entiendo que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representa el núcleo neurálgico del país, legado de una tradición unitaria y liberal de entender al Estado, lo cual repercute en que en ella, como han afirmado representantes de diversos Pueblos Originarios del ENOTPO, se encuentre un fácil acceso a las instituciones políticas como Ministerios, el Congreso, y también simbólicamente, como se ha mostrado con la polémica iniciativa de sacar la estatua de Cristóbal Colón en el centro porteño, detrás de la Casa Rosada, hacia Mar del Plata.

Varela – y Wayra Rimaj –Quilmes- del Pueblo Tonokoté) conformadas hace tres años. Los Pueblos Originarios urbanos responden a lo establecido por sus respectivos Pueblos en conjunto y refieren a que la principal característica de este vínculo se encuentra en la identidad, que se mantiene a pesar de la necesidad de migrar, y en la conformación de comunidades y de organizaciones políticas.

En estas comunidades y organizaciones se reproducen lazos de interacción como se da en diversos casos de formación de redes migrantes (ARAVENA REYES; MASSEY, 1987) que no sólo hacen a la acción política sino que también recrean sentimientos de pertenencia y permiten que personas que han negado su identidad a lo largo de años, comiencen a indagar aún más en sus costumbres ancestrales y a visibilizarla. Lo dicho da cuenta de un proceso pedagógico y de aprendizaje en cuanto a las diversas actividades que se organizan como charlas sobre Identidad, Derecho Indígena y Cosmovisión en el círculo íntimo como también hacia afuera de la comunidad.

164

La recreación de sentimientos de pertenencia refleja el proceso de autorreconocimiento de sus identidades. La identidad se traduce en la forma que ellos presentan de entender la “territorialidad” –incluso las organizaciones políticas se autodenominan organizaciones territoriales-. Dicha noción vincula tres cuestiones, las cuales se yuxtaponen: en primer lugar, la conexión especial dada con la naturaleza que hace que el territorio no sea sinónimo de tierra o considerado como un inmueble, esta idea se puede seguir en diversos testimonios donde se expresa la necesidad imperante de “volver al territorio”, o de “la tierra llama y tira”. También en la necesidad por parte de los integrantes de las comunidades de viajar en cuanto pueden a sus territorios ancestrales e incluso de formas de apreciar la espacialidad en la ciudad, es decir, la búsqueda de lugares amplios, con vegetación que “simule” lo más que se pueda al territorio ancestral e incluso con posibilidades de recrear

ciertas particularidades de las casas como las hechas de adobe. Luego, y en relación, la importancia de lo colectivo y lo recíproco, definidos como una característica ancestral de la forma de vida y de la cosmovisión de estos Pueblos, que se ha reconocido no sólo en discursos, publicaciones de trabajos previos sino también en prácticas ubicadas en la provincia de Buenos Aires como la celebración de la Pachamama (Agosto 2014). Por último, la continuidad con el pasado a través de diversas prácticas que incluyen elementos materiales como inmateriales, es decir, el arte de telar, las formas de curar heridas (medicina ancestral), de alimentarse, y diversa simbología utilizada al momento de realizar ciertas prácticas.

Ahora bien, puede surgir un cuestionamiento en algunas formas de enunciación y representaciones tanto desde el Estado como de ideas metaculturales (BRIONES, 2008) que están presentes en el imaginario social, en relación a la autenticación (ORTNER, 1995) de los Pueblos Originarios, bajo frases como “indios truchos”. Las mismas pueden aparecer en torno a esta vinculación territorial que hace a la identidad, y que al estar asentados en ciudades como es en este caso en el Gran Buenos Aires, “interfiere” en algunas de sus costumbres o prácticas ancestrales comunitarias como la forma de organización económica, el ritmo de vida, entre otras, y por lo tanto “se pierde” parte de dicho vínculo y por ende de identidad originaria. O, asimismo, en los reclamos por tierras en la ciudad⁹. No obstante, y siguiendo al trabajo etnográfico realizado por Canelo (quien sigue la idea de construcción de espacios de LEFEBVRE, 2001; entre otros) el espacio además de su materialidad, la cual es irremplazable, implica también producción social y simbólica del mismo. La autora ha evidenciado esta idea en la apropiación de lugares que les permite a los migrantes, en su caso bolivianos, recrear condiciones, valores y prácticas que evocan a sus modos de vida que poseían en el territorio

165

9 - Estas ideas llevan a pensar en un uso instrumentalista de la identidad.

de procedencia. En este sentido, en nuevos contextos espaciales se pueden recrear costumbres, ayornadas a las nuevas condiciones, como es la de la celebración de la Pachamama, resignificando estos espacios y reviviendo y reproduciendo su identidad y valores como la reciprocidad y el compartir nociones de espacialidad como la nombrada que dan cuenta de la preferencia de ámbitos amplios y con contacto con lo natural. Lo presentado no excluye la nombrada necesidad imperiosa de volver al territorio, lo cual denota su carácter de irremplazable, que se mantiene en “tensión” con la vida que llevan los indígenas en zonas urbanas.

166

Como se ha nombrado, el tipo de lazo que se establece entre las comunidades y organizaciones conformadas en el territorio bonaerense y sus respectivos Pueblos y territorios ancestrales se da a partir de delegados urbanos elegidos, sin plena autonomía y siguiendo un Estatuto común, respecto a la organización política global cuyo sujeto es el Pueblo nación. Incluso, aún en zonas urbanas se mantiene el respeto a que las asambleas y toma de decisiones sean comunitarias. En el caso de comunidades como la del Pueblo Qom, donde no hay referencia a alguna organización mayor, como en el caso del Pueblo Tonokoté que es el Consejo de la Nación Tonokoté “Llutki”, la referencia la ejerce ENOTPO y la persistencia de la vinculación con el territorio y las familias que viven mayormente en Chaco y Formosa. La importancia que toma el hecho de organizarse no sólo remite al trabajo colectivo, sino también a que las comunidades, reunidas en una Organización Indígena o como Bases de Apoyo, tienen como eje y aglutinador a la identidad, y en consonancia, a aunar fuerzas frente a diversos conflictos tanto aquí en Buenos Aires como en torno en los territorios ancestrales.

Asimismo las organizaciones, ya sea Migtagan- Tukuypaj junto al ENOTPO cumplen una función de interlocutoras y de respaldo, lo cual permite profundizar en la noción de “interculturalidad” y así en

la dimensión política que adquiere la identidad y en la importancia de este nivel meso como núcleo de acción colectiva y de reivindicación de derechos y del acceso a tierras, ya sea acá en la Provincia de Buenos Aires como de recuperación de sus territorios originarios. Esto implica una politización de la identidad y de interpelación de nociones, en un nivel general, como la de ciudadanía e identidad del Estado-nación¹⁰. Esto último se ha visto, principalmente, en políticas y prácticas llevadas adelante por el ENOTPO como espacio articulador mayor, de lo cual la organización urbana participa. Entre ellas se destacan la propuesta de inclusión del derecho a una comunicación con identidad en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522; la "Reforma del Código Civil de aplicación ideal de Estado liberal, europeo y occidental" "herramienta de opresión justificadora de un orden individualista, negador de la diversidad cultural y los derechos colectivos" (ENOTPO, 2012) que da lugar a la incorporación del Derecho Indígena en el mismo y cuestiona y determina, entre otros puntos, cómo debe entenderse la posición tradicional indígena y comunitaria de tierras; la propuesta de inclusión la presentación del Protocolo de Consulta previa libre e informada elaborado por el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO), la iniciativa de remover la estatua de Cristóbal Colón, entre otros.

167

También y en el caso de la organización indígena formada en Buenos Aires se han identificado diversas prácticas de visibilidad como charlas realizadas de estilo académico en universidades o escuelas secundarias, capacitaciones de Derecho Indígena, Identidad y Proceso Organizativo como la Charla Intercultural realizada en

10 - Este tema está siendo trabajado por la autora. Unas primeras reflexiones se presentan en "Los Pueblos Originarios y la democracia en Argentina: avances y desafíos" (2014).

Quilmes¹¹, propuestas de crear barrios o de declarar a municipios como interculturales y de reuniones con funcionarios tanto nacionales como provinciales. Éstas presentan como principal fin mostrar la dinámica y lo propio de su cosmovisión originaria, lo cual conlleva contrarrestar representaciones -“imágenes”- políticas reproducidas desde el Estado históricamente y de ocultamiento que se plasman en las formas de entender incluso a los grupos migrantes ya sean de otros países o internas.

168 De lo mencionado, se puede pensar en distintas formas de entender a la identidad, ya sea al momento de referirse a las prácticas generadas hacia el interior de las comunidades de los Pueblos Originarios en Buenos Aires como parte del proceso de autorreconocimiento, o al momento de hablar de interculturalidad, en cuanto vínculos con los “otros”. En este sentido, la identidad como lo que hace a lo “propio”, a una forma de vida de los Pueblos, y/o como recurso político. De acuerdo a los enfoques teóricos se pueden seguir diversas hipótesis acerca de qué se entiende por identidad, ya sea el carácter primordialista o esencializante - en desuso - en cuanto a considerar las identidades y culturas como un todo autónomo, homogéneas, a priori; de forma constructivista, negociada, múltiple o al menos reconstruida de acuerdo a las dinámicas que se generen entre los actores participantes, lo cual hace alusión a lo mencionado, líneas arriba, en puja frente a ciertas prácticas hegemónicas; e incluso utilitarista o instrumentalista en cuanto a que se evoca para conseguir recursos. Se entiende que una postura que puede salvar esta dicotomía y esclarecer al momento de entender estos procesos es la de alternancia y ambivalencia de Grignon y Passeron (1991) que sostiene que la misma permite hacer una doble lectura de las producciones simbólicas, incluso a la misma identidad, sosteniendo

11 - Se puede ver más en <http://enotpo.blogspot.com.ar/2014/04/encuentro-intercultural-en-quilmes.html>.

la *positividad* de sus formas, es decir, desde las prácticas realizadas de acuerdo a su cosmovisión -estilo de vida, formas de vestir, medicina, costumbres, lengua, entre otros diacríticos- y a la vez, en relación a los “otros” y considerando las interacciones y relaciones de poder que se establecen entre los actores. No obstante, siguiendo a Wright (1998) queda como interrogante definir las distintas modalidades en que se apela a la identidad, desde qué posiciones dentro de las relaciones asimétricas de poder, de acuerdo a ideas y prácticas implícitas, o negociadas-e instrumentalistas- en este último caso quien define, y cómo se hace frente ante posturas objetivas y naturalizadas impuestas por sectores dominantes, entre otras.

4 REFLEXIONES FINALES

La organización y sus comunidades que se han conformado en el Conurbano Bonaerense permiten vislumbrar diversas cuestiones. Por un lado, la situación de migración y de contraponer los problemas o desventajas de encontrarse en un territorio distinto al originario a partir de la conformación de redes articuladoras como se da a partir de las organizaciones políticas como “Migtagan-Tukuypaj” (“Búsqueda para todos”) compuesta por cuatro comunidades urbanas. Luego, cómo influye la conformación de dichas redes en los procesos de autorreconocimiento de la identidad y de visibilidad de la misma en contexto urbano a partir de lazos de interacción. Así, se entiende la importancia del nivel meso de articulación no sólo en lo que refiere a cuestiones de índole económica como llegar a la ciudad y conseguir vivienda y trabajo sino también en lo que hace a la identidad y su reproducción, es decir, procesos de comunalización en torno a la identidad. Dicho proceso implica como primer paso, ante la incipiente conformación de las comunidades urbanas, aunar fuerzas en común y el trabajo colectivo, para poder mantener sus costumbres y prácticas identitarias-culturales como son el arte, las medicinas ancestrales, festividades, entre otras, para luego sí articularse fuerte

e políticamente con otros actores-funcionarios estatales-. En este sentido, se rescata que la celebración a la Pachamama realizada en el Conurbano Bonaerense se presenta como una forma de mantenerlas “vivas” a pesar de la migración, reforzar el sentido de pertenencia y dejar atrás la negación de la identidad.

Por otro lado, el vínculo que mantienen las comunidades originarias en la provincia de Buenos Aires con sus respectivos Pueblos se traduce en lazos de reciprocidad y dependencia, es decir, se siguen los lineamientos de la organización mayor –por ejemplo Consejos- y de los Pueblos respectivos. De aquí surge una serie de implicancias: pensar a las comunidades y organizaciones que se constituyen en un contexto de migración como un “apéndice” de sus respectivos Pueblos donde el lazo identitario y cultural con el pasado se indica de forma continua como una forma de reivindicar su identidad. Así, la presencia de autoridades “máximas” de los Pueblos en celebraciones como la de la Pachamama da cuenta de este respaldo y de la búsqueda de reforzar la articulación. Lo dicho, no implica que necesariamente su forma de organización política interna dependa del Pueblo o del ENOTPO.

Luego, la cuestión referida a la legitimación conlleva a pensar en las formas en las que se politiza a la identidad con el fin de fundamentar derechos y el cumplimiento de reclamos, que en este caso- e incluso en general en diversas movilizaciones indígenas del país y en América Latina - es por el territorio. En el caso urbano, se complejiza por el pedido de tierras. De allí, pueden surgir diversos interrogantes entre ellos: ¿cómo se sostienen los reclamos y reivindicaciones, que se hacen desde y por la identidad-invisibilizada históricamente- y así el rescate del vínculo territorial, por nuevas tierras en contextos de migración y por ende, de territorios que no hacen a ese “tipo especial de lazo”? Como se mencionó a lo largo del trabajo, una de las formas posibles se encuentra en la producción simbólica y

social del espacio, ante la necesidad de migrar, y asimismo el “volver continuamente al territorio” para “salvar” aquellos aspectos que hacen de la materialidad del espacio, irremplazable. Asimismo, no se puede obviar que la necesidad de irse del territorio es producto de procesos de exclusión socio-económica que se encuentra acompañado de los procesos de invisibilidad de las identidades y culturas alternas a la pretendida “nacional” llevados adelante por la forma de organización del Estado- nación, es decir, su modelo centralista-unitario que ha contrastado históricamente a Buenos Aires, especialmente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- y la región centro con el resto de las provincias y regiones. Incluso, la forma en que se plantean las políticas migratorias dan cuenta de eso. Por lo tanto quienes migran se alojan, en la mayoría de los casos, en la periferia de las ciudades en situaciones de hacinamiento que requieren de intervención del Estado provincial en la forma de planificación urbana –espacio y servicios básicos-. Lo llamativo es que la ubicación en las llamadas márgenes de las ciudades no sólo resulta de un “llegar a la ciudad y asentarse en los lugares que han quedado “disponibles” para este tipo de población” sino también de preferencias por las formas de entender la espacialidad que, entiendo, sí está ligado a sus formas de concebir y vivir al/el territorio.

171

En cuanto a las prácticas de visibilidad como las charlas interculturales donde ellos dan cuenta de que la reproducción de prácticas ancestrales y formas de vida-desde la salud, pasando por costumbres alimenticias, el arte a la lengua- son parte del proceso y acompañamiento del espacio mayor del que son parte, el ENOTPO. Dicho Encuentro desde su conformación ha representado un espacio político cuyo objetivo principal es la reivindicación de la identidad y la incidencia a través de políticas interculturales frente al Estado. La variedad de acciones que abarcan desde propuestas de políticas públicas, y mecanismos de reglamentación de leyes dadas por el Estado u organismos internacionales hacia acciones informales de

difusión y concientización del proceso que están llevando a cabo, dan muestra de propuestas alternativas que demuestran que los proyectos hegemónicos son cambiantes y hasta vulnerables. Así, se puede empezar a hacer palpable un cuestionamiento a lógicas, marcaciones y demarcaciones que se han sedimentado desde hace siglos y que se han naturalizado de forma tal que continúan operando en el sentido común e imaginario social, y a cómo repensar a partir de las mismas. Especialmente cuando aún a diversos públicos les puede resultar sorprendente el poder de agenciar que poseen los Pueblos Originarios (o incluso si lo tienen) su capacidad de organizarse y la riqueza y complejidad de su forma de vida - desde su cosmovisión hasta sus instituciones

172

Por último, y como reflexión general a propósito de lo dicho anteriormente, me resulta interesante (re)cuestionar acerca del modelo de Estado que se espera a partir del surgimiento de estas organizaciones y espacios políticos-nacionales y urbanos-, y del régimen democrático. Un pasaje de una ciudadanía representativa liberal a otra de carácter participativo - y no meramente en lo formal- sólo podrá superar estas limitaciones ofreciendo lugar a una real participación de espacios políticos dirigidos por los mismos afectados. En este sentido, la oportunidad se encuentra en el accionar y organización de estos grupos que interpelen al Estado desde sus propias lógicas internas, rutinas, estructuras simbólicas y tipos de solidaridades de las comunidades, distintos a los mecanismos y canales establecidos por las organizaciones burocráticas-occidentales-modernas y la composición de representaciones, discursos que adquieren las organizaciones territoriales políticas para canalizar sus demandas e interacciones con los "otros", especialmente el Estado. De esta forma, se podrán efectivizar los "avances" formales dados por leyes indigenistas en los últimos años, de forma tal que la ciudadanía se oponga a la idea de exclusión y no se reduzca a una mera inclusión que no respeta "igualar con diferencias".

Hay que considerar al momento de pensar en estos procesos de organización, las diversas trayectorias que surgen en su interior (BRIONES, 2005). En este sentido, estas heterogeneidades se pueden presentar, como lo enuncian los miembros del ENOTPO, persiguen un desarrollo con identidad lo cual implica respetar la diversidad e interculturalidad entre los mismos Pueblos-con sus tensiones-. Asimismo, al momento de conformar organizaciones como la de la Provincia de Buenos se pueden generar acuerdos y desacuerdos, entre los cuales intervienen las relaciones informales cotidianas. Incluso en los mismos procesos internos de autorreconocimiento infiere la historia de colonización, y aun dentro de las provincias, que repercute en el mantenimiento de sus costumbres y en la concientización sobre su identidad, principalmente en el caso de la lengua. Y en la relación con el Estado, donde la comunicación varía de acuerdo al nivel que se trata: nacional, provincial o municipal.

REFERÊNCIAS

173

ABAL MEDINA, J.M.; NEJAMKIS, F. P. El Estado. In: PINTO, J. (Comp.) **Introducción a la Ciencia Política**. Nueva versión. Buenos Aires: Eudeba, 2003. p. 185-210. (Cap. 3.).

ARAVENA REYES, A. Identidades indígenas urbanas en el tercer milenio: identidades étnicas, identidades políticas de los mapuche-warriache de Santiago de Chile. In: **Migraciones Indígenas en las Américas**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2007. p. 43-59.

BELLIER, I. La revitalización de los pueblos indígenas en la globalización. In: BILBAO, Alejandro (Ed.). **Creación, Identidad y Mundo en los Estados de la Globalización**. Campo psíquico y Lazo Social. Valparaíso: Ediciones universitarias de Valparaíso, 2011. p. 43-58.

LUCIO, A. T. de. Nuevos Movimientos Sociales y Democracia Participativa. In: **Democracia Participativa, una utopía en marcha**. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño.

GEDEP - Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, 2005.

BRIONES, C. Formaciones de alteridad. Contextos globales, procesos nacionales y provinciales en Briones, C. (Ed.).

Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad, 2005. p. 11-43. (Capítulo I).

BRIONES, C. Diversidad cultural e Interculturalidad: ¿de qué estamos hablando? en García Vázquez, C. (Comp.) **Hegemonía e interculturalidad.** Poblaciones originarias y migrantes. La interculturalidad como uno de los desafíos del siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo, 2008. p. 35-59.

BURSESE, Emiliano M. Hacia más integración regional: la construcción de ciudadanía regional. In: GARCÍA, Osvaldo A. (Ed.). **Revista Densidades n°6**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 103-125, 2011.

CARRASCO, M. La población indígena en Argentina. In: **Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina.** Ed. Morita Carrasco. Buenos Aires: IGWIA-Vinciguerra, 2000. p. 7-48.

CANEVARO, S.; GAVAZZO, N. Corporalidades de la migración: Performances e identificaciones bolivianas y peruanas en Buenos Aires. In: **Espazo Plural**, a. X, n. 20, p. 31-40, 2009.

CICCONE, F.; HIRSCH, S. Representaciones culturales y lingüísticas en el resurgimiento identitario de los Tapietes. In: GORDILLO, Gastón; HIRSCH, Silvia. (Eds.). **Movilizaciones indígenas e identidades en disputa.** Buenos Aires: La Crujía Editores, 2010.

CHUMBITA, Hugo. Las colonias sudamericanas. In: **Historia política de las Américas.** De los orígenes a la emancipación. Prometeo y Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, Buenos Aires, 2010. p. 67-115.

COURTIS, C.; PACECCA, M.I. Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. In: **Revista Jurídica de Buenos Aires**, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, p. 183-200, 2007. (Número especial sobre Derechos Humanos).

DELRIO, W. **Memorias de expropiación**. Sometimientos e incorporación indígena en la Patagonia (1872-1943). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2005.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (Resultados preliminares). La Plata, 2006.

DOMENECH, E. **Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente**. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en septiembre 2008, en Córdoba, Argentina.

ENDERÉ, M.L. y Ayala, P. Normativa legal, recaudos éticos y práctica arqueológica. Un estudio comparativo de Argentina y Chile. In: **Chungara Revista de Antropología Chilena**, a. 44, n. 1, p. 39-57, mar. 2012.

ENCUENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE PUEBLOS ORIGINARIOS - ENOTPO. Disponible em: <http://enotpo.blogspot.com.ar/>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ENCUENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES DE PUEBLOS ORIGINARIOS – ENOTPO. **Construyendo el pacto del Bicentenario entre los Pueblos Originarios y el Estado**: una política de Interculturalidad, 2009.

FREIRE, G. Migraciones rurales andinas: un estudio a ambos lados de la frontera colombo-venezolana. In: **Boletín Antropológico**, Universidad de Los Andes: Mérida, a. 22, n. 62, sept./diciembre, 2004.

GARCÍA, J. G. Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. In: **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Universidad Nacional Autónoma de México: México, v. LI, n. 205, p. 77-96, enero/abril, 2009.

GARCÍA CANCLINI, N. La cultura extraviada en sus definiciones. In: **Diferentes, desiguales y desconectados** – Mapas de la interculturalidad. Barcelona: Gedisa, 2004. p. 29-44.

GELIND -Grupo de Estudios de Legislación Indígena. Etnografía del discurso sobre lo indígena. In: **Publicar en Antropología y Ciencias Sociales**, v. 8, p. 51-68, 1999.

GIL ARAUJO, S. **Las argucias de la integración**. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid. Tesis (Doctoral) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006.

Gordillo, G. y Silvia H. (Eds.) **Movilizaciones indígenas e identidades en disputa**. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2010.

GORDILLO, G. Locations of Hegemony: the making of places in the Toba's Struggle for La Comuna, 1899-99. In: **American Anthropologist**, v. 104, p. 1-262-277, Mar. 2002.

GRIGNON, C y Passeron, J C. Simbolismo dominante y simbolismo dominado; Alternancia y ambivalencia; Domino-centrismo y dominomorfismo. In: **Lo culto y lo popular: miserabilismo y populismo en la sociología y en la literatura**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1991. p. 15-54, 55-94, 95-124.

GROSSBERG, L. Identidad y estudios culturales: ¿no hay nada más que eso?. In: HALL, S.; P. DU GAY, P. (Ed.). **Cuestiones de identidad cultural**. Buenos Aires: Amorrortu, 2003. p. 13-39.

GROSSO, J. L. Introducción. In: **Indios muertos, negros invisibles**. Hegemonía, identidad y añoranza. Córdoba: Encuentro Grupo Editor, 2007. p. 15-19.

GROSSO, J.L. La epísteme nacional recubre las relaciones coloniales. La argentinización de los santiagueños. (Capítulo 1). In: **Indios muertos, negros invisibles**. Hegemonía, identidad y añoranza. Córdoba: Encuentro Grupo Editor, 2007a. p. 19-76.

HALL, S. (1984). Notas sobre la deconstrucción de «lo popular». In: SAMUEL, R. (Ed.). **Historia popular y teoría socialista**. Barcelona: Crítica, 1984. p. 93-110.

ISLA, Alejandro. **Los usos políticos de la identidad: indigenismo y Estado**. Editorial de las Ciencias, Buenos Aires, 2002.

ITURRALDE G., D. A. Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales en los Estados latinoamericanos. In: **Nueva Antropología**, v. XI, n. 39, Asociación Nueva Antropología A.C. México, Junio 1991, p. 27-40.

KRAAY, Hendrik. Introduccion: Negotiating identities in Modern Latin America. In: KRAAY, Hendrik .(Ed.). **Negotiating Identities in Modern Latin America**. Canada: University of Calgary Press, 2007. p 1-27.

LEE VAN COTT, D.. Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous–State Relations. In: SIEDER, R. (Ed.) **Multiculturalism in Latin America**. Indigenous Rights, Diversity and Democracy. London: Institute of Latin American Studies, 2002. p. 45-74.

LENTON, D. Los Indígenas y el Congreso de la Nación Argentina: 1880-1976. In: **Revista NAYÁ** – a. 2, n. 14. , junio 1997.

LENTON, D.; LORENZETTI, M. Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado Neoasistencialista. In: BRIONES, C. (Ed.). **Cartografías argentinas**. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad. Buenos Aires, 2005. p. 293-325.

177

LE BOT, Yvon. **La gran revuelta indígena**. México: Editorial Océano, 2013. 264 p.

MANZANELLI, Macarena. **Multiculturalismo**: una revisión a los proyectos nacionales de los Estados en América Latina, la noción de democracia liberal y de una ciudadanía excluyente. 2012.

MANZANELLI, Macarena. **Prácticas de identidad indígena y representaciones en los nuevos medios de comunicación audiovisual**. 2013.

MASSEY, D. et al.. **Return to Aztlán**: The Social Process of International Migration from Western Mexico. Berkeley: University of California Press, 1987.

MIGNOLO, Walter D. **La colonialidad**: la cara oculta de la modernidad, 2009. p. 39-49. (S/F). Disponível em: <http://www.macba.es/PDFs/walter_mignolo_modernologies_cas.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

NOSETTO, L.; PISELLO, L. La ciudadanía como proyecto posneoliberal. Más allá del ciudadano consumidor. In: GARCÍA DELGADO, D.; NOSETTO, L. (Comp.). **El desarrollo en un contexto posneoliberal**. Hacia una sociedad para todos. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad y Ed. CICCUS, 2006. p. 171-194.

NOVICK, S. Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1984-2004). In: NOVICK, S. (Comp.). **Las migraciones en América latina**. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Catálogos, 2008. p. 131-151.

ORTNER, S. B. Resistance and the problem of Ethnographic Refusal. In: **Comparative Studies in Society and History**, v. 31, a. 1, p. 173-94, 2007.

OSZLACK, O. Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-mitológicos para su estudio. In: ACUÑA, Carlos, H. (Comp.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en Estudios CEDES, v. 1, n. 3, 1978/ 2007.

PRADA ALCOREZA, R. **Subersiones indígenas**. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna, CLACSO, 2008.

PRADA ALCOREZA, R. Horizontes del Estado plurinacional. In: **El Estado**. Campo de lucha. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna, CLACSO, 2010. p. 80-97.

RESPUELA, Sofía. La democracia: una discusión en torno de sus significados. In: PINTO, Julio (Comp.). **Introducción a la Ciencia Política**. Buenos Aires: Nueva Versión Eudeba, 2007. p. 271-318.

RETAMAZO, M. **Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina**. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. 2011.

RINCON Gamboa, L. Territorios, culturas y jerarquización socio-espacial en la migración contemporánea. In: **Cuadernos de Geografía**, Revista colombiana de Geografía, Bogotá, Colombia,

v. 22, n. 1, p. 2256-5442 (en línea), p. 81-92, enero/junio 2013.
(Impreso).

RODRÍGUEZ, M. G. La pisada, la huella y el pie. In: P. ALABARCES;
RODRÍGUEZ, M.G. (Comp.). **Resistencias y mediaciones:**
estudios sobre cultura popular. Buenos Aires: Paidós, 2008. p. 307-
335.

ROMERO, J. L. La línea de la democracia doctrinaria. Irrupción y
crisis del pensamiento liberal y centralista. In: **Las ideas políticas
en Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998.
p. 67-100.

ROMERO, J. L. La conformación de la argentina aluvial. In: **Las
ideas políticas en Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura
Económica, 1998a. p. 173-188.

ROMERO, J. L. La línea del liberalismo conservador. In: **Las
ideas políticas en Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura
Económica, 1998b. p. 189-209.

SCHAVELZON, S. **El nacimiento del Estado Plurinacional de
Bolivia:** etnografía de una Asamblea Constituyente. LA Paz, Bolivia:
CLACSO, Plural Editores, CEJIS, IWGIA, 2012.

179

SCHWITTAY, A. From Rural Workers to Indigenous Citizens:
The Articulation of an Indigenous Identity and Land Struggle
in Northwestern Argentina. In: **Journal of Latin American
Anthropology** , v.8, a. 3, p.127-154, 2003.

SIEDER, R. Introduction. In: SIEDER, R. (Ed.). **Multiculturalism
in Latin America**. Indigenous Rights, Diversity and Democracy.
London: Institute of Latin American Studies, 2002. p. 1-24.

SOUSA, F. H. **Entre la aldea y los rascacielos:** identidad,
inmigración y territorialidad indígena urbana en Curitiba, Brasil.
Universidad Autónoma de Madrid, 2010.

STRASSER, C. Prefacio ¿Más democracia, más desigualdad?;
Capítulo 1. Las caras bifrontes del proceso y la teoría; Capítulo 2.
Sobre la democracia. Acerca de su relación con la igualdad. Capítulo
3. La marca indeleble de la modernidad burguesa. In: **Democracia
y Desigualdad**. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX.

Buenos Aires: CLACSO-Asdi, 2000. p. 11-19; 21-30; 31-45; 51-65. (Colección Becas de Investigación).

SZULC, A. Mapuche se es también en la waria (ciudad). Disputas en torno a lo rural, lo urbano y lo indígena en la Argentina. In: **Política y Sociedad**, v. 41, n. 3, p. 167-180, 2004.

STAVENHAGEN, R. Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate. In: SIEDER, R. (Ed.). **Multiculturalism in Latin America**. Indigenous Rights, Diversity and Democracy. London: Institute of Latin American Studies, 2002. p. 24-45.

TAYLOR, C. **The politics of Recognition en Working Papers and Proceedings of the Center for Psychosocial Studies**, n. 51, p. 1-30, 1992.

YASHAR, D. **Contesting Citizenship in Latin**. The Rise of Indigenous Movements and the Posliberal Challenge America. New York: Cambridge University Press, 2005.

180 WILLIAMS, R. Teoría cultural. In: **Marxismo y literatura**. Barcelona: Península, 1980. p. 91-164.

WRIGHT, S. La politización de la 'cultura'. In: BOIVIN, M.; ROSATO, A.; ARRIBAS, V. (Eds.). **Constructores de otredad**. Una introducción a la antropología social y cultural. Buenos Aires: Antropofagia, 2004.

Recebido: 19/09/2014

Aprovado: 21/11/2014

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: do contexto latino-americano à realidade brasileira

Janayna Alves Brejo*

Com o avanço das ciências sobre o desenvolvimento infantil, a formação da inteligência, e sobre a construção do conhecimento a partir do nascimento, uma nova luz fez ressaltar a importância dos primeiros seis anos de vida sob o ponto de vista educacional. A educação infantil, já não mais dos 4 aos 6 anos, mas a partir do nascimento, ganhou destaque no mundo todo e também no Brasil. (DIDONET, 2010, p.22).

RESUMO

Considerando que a educação infantil vem sendo reconhecida como um nível de ensino de importância fundamental, não somente por sua responsabilidade em proporcionar o desenvolvimento integral da criança, mas também por contribuir para o bom desempenho do aluno nas séries subsequentes, este artigo apresenta um estudo das políticas públicas para a Educação Infantil do contexto latino-americano à realidade brasileira, na busca de fomentar discussões acerca dessa etapa educativa, bem como sobre a formação de seus professores, uma vez que a qualificação docente se torna, então, alvo de diversas políticas educacionais, que incidem diretamente na qualidade do ensino.

Palavras-chave: *Políticas de Educação Infantil. Políticas de Formação de Professores. Formação Inicial e Continuada. Direito à Educação.*

* Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP. Professora da Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" FaPP/CBH/UEMG. Assessora Pedagógica da Editora CEDIC - Centro Difusor de Cultura LTDA.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN INFANTIL: del contexto latinoamericano a la realidad brasileña

RESUMEN

Considerando que la educación infantil ha sido reconocida como nivel de enseñanza de importancia fundamental, no solamente por su responsabilidad en proporcionar el desarrollo integral del niño, sino también por contribuir para el buen rendimiento del alumno en los cursos posteriores, este artículo presenta un estudio de las políticas públicas para la Educación Infantil del contexto latinoamericano a la realidad brasileña, en la búsqueda de promover debates sobre esta etapa educativa, así como en la formación de sus profesores, ya que la calificación docente se convierte, entonces, en el objeto de diversas políticas educacionales, que influyen directamente en la calidad de la educación.

182

Palabras claves: *Políticas de Educación Infantil. Políticas de Formación de Profesores. Formación Inicial y Permanente. Derecho a la educación.*

PUBLIC POLICIES FOR CHILDREN'S EDUCATION: from Latin American context to Brazilian reality

ABSTRACT

Children education has been known as a crucial and fundamental level of learning, not only for the responsibility it represents in providing children whole development but also because it contributes to the good performance of the student in the following grades. This article presents a study on public policies for the children education from the Latin American context to the Brazilian reality. It pursues to promote discussions about this education stage, as well as the education of their teachers, as teacher's qualification becomes the

goal of several educational policies that incur directly in teaching quality.

Keywords: *Policies for children's education. Policies for teacher's education. Initial and continuing education. Right to education.*

1 INICIANDO A CONVERSA

O presente capítulo é fruto de um movimento de análise das políticas públicas educacionais para a educação infantil no que se refere ao reconhecimento da educação na primeira infância como um direito da criança e dever do poder público, sendo delegada às escolas e seus professores a função de desenvolver, complementando a ação da família, as potencialidades do aluno em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

Deste modo, este estudo está direcionado, primeiramente, à educação infantil no âmbito latino-americano, em que se trabalha questões relacionadas à concepção de criança e infância, ao direito à educação e à escolaridade obrigatória. Em seguida, demonstram-se as características e a estrutura da educação infantil no Brasil, na tentativa de compreender a finalidade desse nível educativo, seus propósitos políticos e pedagógicos, bem como seus delineamentos curriculares.

Por fim, cientes de que a formação dos professores da educação infantil tem sido uma preocupação constante por parte dos sistemas educacionais, de estudiosos da área e até mesmo de pessoas leigas, preocupadas com a qualidade do atendimento educacional nessa etapa educativa, sinalizam-se alguns aspectos referentes à formação inicial dos educadores, abordando, ainda, as especificidades da docência na educação infantil.

Dito isto, o intuito foi realizar um movimento aprofundado de análise, a partir de uma visão macro das políticas educacionais nacionais

para a primeira infância, uma vez que se partiu da perspectiva latino-americana, para depois contextualizar a realidade da educação infantil e da formação de seus professores no Brasil, na busca de compreender o papel do Estado na formulação e implementação dessas políticas.

2 A PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

A primeira infância¹, faixa etária que se inicia desde o nascimento até os seis anos de idade, tem sido o centro de atenção por parte das agendas governamentais latino-americanas, das agências de cooperação, dos organismos internacionais e da sociedade civil, nos últimos vinte anos. Mais precisamente, a partir dos anos de 1990, quando a Convenção sobre os Direitos da Criança (de 20 de novembro de 1989) adotada pelas Nações Unidas tornou-se lei internacional, uma vez que o documento estabelece os direitos políticos, civis, econômicos, culturais e sociais de todas as crianças.

Ao lado da Convenção, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO na cidade de Jomtien, Tailândia, em 1990, também representou um marco na história da educação na América Latina, por ter reiterado que a educação é um direito de todos e principalmente por ter assumido o compromisso de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todas as pessoas: crianças, jovens e adultos.

1 - De acordo com o texto "Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI": "En la mayor parte de los casos, la primera infancia está integrada por la población menor de 6 años [...]" Romero (2009, p.40). / "Políticas de primeira infância em Ibero-américa: avanços e desafios no século XXI": Na maior parte dos casos, a primeira infância está integrada pela população menor de 6 anos [...]" (Tradução da autora).

Dez anos após a Conferência, o Fórum Mundial de Educação de Dakar (Senegal, 2000) reafirmou a preocupação com a promoção da educação para todos, desde a primeira infância, estabelecendo metas que devem ser cumpridas, até o ano de 2015, pelos governos nacionais, no que se refere a garantir o acesso à educação gratuita e de qualidade.

Tais acontecimentos contribuíram para que o poder público ampliasse seu interesse pelas crianças de zero a seis anos, principalmente porque

La primera infancia remite a un período muy particular. Se trata de un momento de especial vulnerabilidad y, a la vez, es el tiempo en el cual se crean las bases para el desarrollo físico, mental y emocional futuro. Por esta razón, el cuidado y la atención prodigados durante este período tienen una importancia vital. Estos cuidados tempranos repercuten en la evolución del niño, en su capacidad de aprender y de regular sus emociones² (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS - OEI, 2009, p.12).

185

Nesse sentido, a primeira infância passou a ser reconhecida como uma etapa de grande importância para o desenvolvimento das habilidades cognitivas, físicas e sociais da criança, tornando-se alvo de políticas socioeducativas, sobretudo na América Latina, onde, conforme os estudos do Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), da IIPE-UNESCO Buenos Aires, e da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a

2 - A Primeira Infância refere-se a um período muito particular. Trata de um momento de especial vulnerabilidade, e, ao mesmo tempo, é o momento no qual se criam as bases para o desenvolvimento físico, mental e emocional futuro. Por esta razão, o cuidado e a atenção em abundância durante este período tem uma importância vital. Estes cuidados antecipados auxiliam na evolução da criança, em sua capacidade de aprender e de administrar suas emoções. Organização dos Estados Ibero-americanos. (Tradução da autora).

Ciência e a Cultura (OEI) (2009)³, nascem diariamente cerca de trinta mil crianças. Daí o interesse dos organismos internacionais em desenvolver políticas que contemplem os seis primeiros anos de vida da criança em países emergentes, como os latino-americanos, principalmente porque utilizam do argumento de que é preciso investir no período em que as crianças são mais vulneráveis e estão desenvolvendo suas capacidades de aprendizado.

De acordo com Lázaro (2010), foi a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) que teve início o período das reformas educacionais na América Latina, impulsionando os governos dos países e as organizações multilaterais a depositarem maior interesse pelos problemas da primeira infância. Mesmo porque, a educação inicial é a etapa escolar que apresenta mais desigualdade, tanto no acesso como na qualidade da educação, por ter sido pouco priorizada nas políticas públicas dos países latino-americanos, cujas ações governamentais estiveram concentradas na “[...] reducción del analfabetismo y el incremento de las tasas de escolarización en el nivel de primaria”⁴ (LÁZARO, 2010, p.252) e deixaram de lado a formulação e a implementação de políticas para a educação infantil.

Esse contexto propiciou a promulgação das leis de proteção à infância e adolescência na América Latina, que, influenciados pela CDC, reconheceram “[...] las responsabilidades del Estado, de la sociedad y de la familia en políticas encaminadas a atender las necesidades de

3 - As siglas significam respectivamente: Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina; Instituto Internacional de Planejamento da Educação-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, sede de Buenos Aires e Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura.

4 - “[...] na redução do analfabetismo e no aumento das taxas de escolarização do nível primário”. (Tradução da autora).

la población infantil más vulnerable”⁵ (DÁVILA; NAYA; LAUZURIKA, 2010, p.201).

Assim, países como Brasil, Bolívia, Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Panamá tiveram suas leis de proteção sancionadas entre os anos de 1990 e 1999; enquanto a Argentina, a Colômbia, El Salvador, o Equador, a Guatemala, o México, o Paraguai, o Peru, a República Dominicana, o Uruguai e a Venezuela, entre os anos 2000 e 2009 (DÁVILA; NAYA; LAUZURIKA, 2010).

No Brasil, a lei que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente foi promulgada no ano de 1990, com o título Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei n.8.069). A medida legal “[...] foca realmente a criança e o adolescente e não o modelo familiar, como era observado nas políticas sociais implantadas anteriormente, reafirmando princípios de direitos destacados pela Constituição” (BREJO, 2007, p.54), bem como apresenta um capítulo específico que trata do direito à educação, o qual assinala que é dever do Estado atender às crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas.

Já na Argentina, por exemplo, a Lei de “Proteção Integral dos Direitos das Meninas, Meninos e Adolescentes” (Lei n. 26.061) foi promulgada em 2005, destacando, em seu artigo 15, a educação como responsabilidade do Estado, no qual enfatiza que

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de

5 - “[...] as responsabilidades do Estado, da sociedade e da família nas políticas encaminhadas a atender as necessidades da população infantil mais vulnerável”. (Tradução da autora).

sus competencias individuales[...].⁶ (ARGENTINA, 2005).

Entretanto, não se refere à educação inicial de forma explícita, como o texto do ECA no Brasil, deixando subentendido que, ao tratar do tema educação, já está englobando todos os níveis de ensino que contemplam a faixa etária até os dezoito anos.

Cerca de vinte anos após a CDC, o documento Panorama Social da América Latina (2010), elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), aponta que muitas mudanças estão ocorrendo no campo da educação infantil, uma vez que esta etapa de ensino tem conquistado, cada vez mais, um lugar de destaque na agenda dos países latino-americanos

[...] dada a evidência de seu impacto positivo nas trajetórias ao longo dos ciclos posteriores. [E], ainda que as desigualdades socioeconômicas não pareçam muito relevantes na assistência ao final do ciclo pré-escolar (3 a 5 anos), existe alguma evidência proveniente das pesquisas de domicílios de que as desigualdades são mais amplas em menores idades. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2010, p.25).

Com isso, garantir a frequência das crianças pequenas na educação inicial passou a ser de interesse tanto dos governos como dos organismos internacionais, na medida em que o objetivo principal é diminuir a pobreza e a desigualdade do acesso à educação, sobretudo porque “[...] en América Latina, nacen anualmente 11 millones de niños; [y] cerca de 400 mil mueren antes de cumplir los 5 años de

6 - As meninas, meninos e adolescentes têm direitos à educação pública e gratuita, atendendo ao seu desenvolvimento integral, sua preparação para o exercício da cidadania, sua formação para a convivência democrática e o trabalho, respeitando sua identidade cultural e língua de origem, sua liberdade de criação e o desenvolvimento máximo das suas competências individuais [...]. (Tradução da autora).

edad”⁷⁷ (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA; IIEP-UNESCO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2009, p.53).

3 CONCEPÇÃO DE CRIANÇA E INFÂNCIA

Considera-se menor, na América Latina, a faixa etária que compreende desde o nascimento até os dezoito anos de idade. Esta definição tornou-se predominante nos países latino-americanos, a fim de respeitar: o que foi acordado na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) que afirma: “criança é todo o ser humano menor de 18 anos” (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2004, p.6); bem como as determinações jurídicas presentes nas leis e/ou códigos de proteção à infância e adolescência dos países, embora sejam diferentes as denominações, de acordo com a faixa etária, sendo categorizadas como: criança, jovem ou adolescente.

189

Segundo os estudos de Dávila, Naya, e Lauzurika (2010), quase todas as leis de proteção à infância marcam um limite de idade, ou seja, utiliza-se o termo criança para aquelas até os doze anos e, introduz-se a categoria jovem ou adolescente, para aqueles entre doze e dezoito anos de idade. Entretanto, existem algumas diferenças entre as leis e códigos de proteção, da América Latina, no que se refere ao início e término da infância, isto é, a partir de que momento da vida entende-se a criança como um sujeito de direitos e deveres e em que idade passa a ser considerada jovem ou adolescente.

Deste modo, países como: Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala e Panamá consideram como sendo criança desde a concepção; outros, como Colômbia, Honduras, Peru e República Dominicana, somente a partir do nascimento; e há ainda aqueles que

7 - “[...] na América Latina nascem 11 milhões de crianças anualmente; [e] cerca de 400 mil morrem antes de completar os 5 anos de idade”. (Tradução da autora).

não especificam o início, como Brasil⁸, México, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA; IPE-UNESCO; ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2009).

O mesmo ocorre com a finalização da infância, que termina aos onze anos no Equador; aos doze anos na Bolívia, no Brasil, na Colômbia, na Costa Rica, em El Salvador, no México, na Nicarágua, no Peru, na República Dominicana, na Venezuela e em Honduras (até doze anos para os meninos e quatorze para as meninas); aos treze anos no Panamá, no Paraguai e no Uruguai; e, aos quatorze anos na Argentina⁹. (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA; IPE-UNESCO; ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2009).

Deste modo, apesar de os países latino-americanos possuírem um limite legal comum, em que o início da adolescência varia entre os onze e quatorze anos, conforme a legislação vigente em cada região e ainda um consenso com relação à maioridade que ocorre após os dezoito anos de idade, é preciso considerar que a

[...] elección de una definición de "niño" implica, claramente, una declaración de orden político de los Estados en sus leyes, ya que en esa elección se encuentra comprendido el debate sobre el inicio de la vida, un tema extremadamente

8 - No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), em seu artigo 2º, concebe como criança "[...] a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade".

9 - Na Argentina, a idade de finalização da infância não está descrita na Lei de Proteção Integral dos Direitos das Meninas, Meninos e Adolescentes (Lei n. 26.061/2005), mas no "Código Civil da Nação Argentina" (Lei n.340) que determina, no seu artigo 127, que: "Son menores impúberes los que aún no tuvieron la edad de CATORCE (14) años cumplidos [...]". / São crianças os que ainda não tiveram a idade de quatorze (14) anos completos [...] (Tradução da autora).

sensible [...] ¹⁰ (*SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA*; IIPE-UNESCO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2009, p. 79).

Nesse sentido, é relevante assinalar que a concepção de criança e infância vai além do estabelecimento da faixa etária que a envolve, uma vez que a partir da ratificação da CDC pelos países da América Latina, ela passou a ser concebida, pelo texto da lei, como sujeito de direitos, em que cabe ao poder público atender suas necessidades referentes à educação, cuidado, saúde e proteção, com vistas a proporcionar seu bem-estar. Mesmo porque a criança

Caracteriza-se como um ser humano em fase de crescimento, dotado de inteligência, capacidades, limites e, principalmente, que possui suas especificidades particulares, pois é um ser singular, social e histórico, que sofre influências do meio social em que vive, mas que também o influencia (BREJO, 2007, p.157).

191

Por isso, a primeira infância representa muito mais que o período de vida compreendido entre zero e seis anos de idade, na medida em que corresponde ao momento em que a criança passa por diferentes processos de interação social e amadurecimento, bem como estabelece as bases cognitivas e emocionais que a acompanharão no decorrer de seu desenvolvimento.

Dáí a importância de os governos nacionais assumirem suas responsabilidades no que se refere a oferecer instituições de ensino que atendam às necessidades básicas da infância, contribuindo para a sua aprendizagem e maturação.

10 - [...] eleição de uma definição de “criança” implica, claramente, uma declaração de ordem política dos estados em suas leis, já que nessa eleição encontra-se compreendido o debate sobre o início da vida, um tema extremamente sensível [...]. (Tradução da autora).

4 DO DIREITO DA EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA À ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA

O reconhecimento da educação como um direito e dever do poder público perpassa uma série de questões, que precisam ser analisadas com bastante cautela. Principalmente porque oferecer educação gratuita à faixa etária cujo ensino é obrigatório, de acordo com a legislação educacional de cada país, significa que esse direito não está sendo usufruído por todas as pessoas, uma vez que os governos empenham-se em oferecer vagas suficientes apenas para os níveis em que existe obrigatoriedade, deixando para segundo plano os níveis que são facultativos.

No que se refere à educação infantil, podemos afirmar que o direito à educação deixa de contemplar muitas crianças, que acabam ficando à margem dos sistemas educativos, devido à postura dos governos latino-americanos, que somente começaram a depositar esforços para implantar progressivamente a educação obrigatória a partir da primeira infância, em meados dos anos de 1990.

No entanto, ao concebermos a educação como a melhor maneira de humanizar “[...] os seres humanos. Isto significa que a educação não apenas se caracteriza como um direito da pessoa, mas, fundamentalmente, é seu elemento constitutivo” (DIAS, 2007, p. 441), na medida em que é um direito intransferível, indispensável e permanente, que deve ser oferecido a qualquer indivíduo.

Desse ponto de vista, a análise do conceito de direito à educação passa a estar intimamente ligada à questão da educação obrigatória e, envolve “[...] necessariamente, a discussão sobre o processo de construção de uma sociedade igualitária, democrática e justa [...]” (DIAS, 2007, p. 441).

Para tanto, ao incorporar esse princípio de direito à educação, duas constatações podem ser realizadas: A primeira é que o direito torna-se totalmente abstrato,¹¹ quando é determinado pela lei e o indivíduo não desfruta deste por uma série de motivos, como, por exemplo, a ausência de vagas nas escolas ou o difícil acesso de deslocamento aliado à falta de condições materiais. A segunda é que o direito à educação caracteriza-se como concreto, quando os alunos estão matriculados em uma instituição de ensino e recebem atendimento educacional que ofereça oportunidade de desenvolvimento intelectual, físico e social.

Assim, o gozo do direito concreto à educação encontra-se vinculado à obrigatoriedade do ensino, pois, sendo a educação obrigatória, o poder público tem a responsabilidade de disponibilizar vagas suficientes para todas as crianças.

Deste modo, trabalha-se aqui com as categorias do direito abstrato e do direito concreto à educação, não no sentido de ordem jurídica, que se desmembra em direito penal, administrativo, civil, comercial, entre outros, mas, sim, no sentido de ilustrar que o direito é abstrato: quando as medidas legais, mesmo afirmando que direito à educação é para todos, deixam de atender muitas crianças em seus sistemas educacionais. Por outro lado, o direito é concreto na medida em que as crianças fazem jus a esse direito educacional, frequentando a escola.

Com efeito, cabe reiterar que o direito concreto à educação para o campo da primeira infância perpassa também

[...] a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao

11 - Os termos: direito abstrato e direito concreto fundamentam-se em conclusões realizadas pela autora.

desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento (CAMPOS, 2010, p.13-14).

Portanto, ao idealizar esses princípios que envolvem o direito à educação, destaca-se, ainda, que, para alcançá-los, é preciso investimento na formação inicial e continuada dos professores que lidam com essa faixa etária, bem como em sua valorização salarial, pois são fatores decisivos para a conquista da qualidade¹² do ensino.

Desta maneira, após situar a questão do direito à educação, faz-se necessário aprofundar no conceito de educação obrigatória, que, sendo determinada por uma imposição legal, leva os governos a estabelecerem a organização, a estrutura e o funcionamento da educação em seu país (AGUILAR; BEDMAR; CRESPO, 2000), estando normalmente relacionadas a prioridades políticas como:

El acceso universal, la permanencia, la democratización de la enseñanza y el abandono escolar. El analfabetismo. El bilingüismo. El aislamiento geográfico y cultural. La elevación de los niveles de rendimiento. La incorporación de nuevas destrezas, valores contenidos y aprendizajes específicos relacionados con determinados grupos de edades y con los avances tecnológicos y científicos. La disminución de los índices de repetición. El control del abandono escolar. La preparación técnica de jóvenes para la inserción en el mundo del trabajo, como también para su acreditación para el empleo. La educación de adultos. Las necesidades y prioridades para el desarrollo del país. El paro y el empleo. La secuencia lógica y la articulación entre niveles de enseñanza dentro el sistema educativo. La necesidad de extender el período temporal de lo

12 - Ao falarmos em qualidade da educação, estamos assumindo a definição descrita por Dias (2007, p.451), que significa “[...] o provimento dos meios necessários para que o aluno possa se apropriar dos conhecimentos socialmente produzidos em sua cultura. [passando] necessariamente, pelo investimento em infraestrutura das escolas, materiais didáticos, salários e formação dos professores”.

que se comprende por obligatoria para adecuarlo a las necesidades de organización y funcionamiento del propio sistema, y ajustarlo a las relaciones entre oferta y demanda. Las necesidades de integración del país y su sistema educativo al contexto global internacional¹³(AGUILAR; BEDMAR; CRESPO, 2000, p.15-16).

A partir do exposto, pode-se inferir que dentre as prioridades políticas, que foram levadas em consideração pelos governos da América Latina para que tivesse início o processo de obrigatoriedade para o nível inicial, estão: a incorporação de novas habilidades, valores e conteúdos de aprendizagem específicos, relacionados com determinados grupos de idade e os avanços científicos e tecnológicos; a diminuição nas taxas de repetência aliada à necessidade de elevar as taxas de desempenho nos níveis de ensino subsequentes; a sequência lógica e a relação entre as etapas de ensino no sistema educativo e a necessária integração dos países e seus sistemas de ensino ao contexto internacional global (AGUILAR; BEDMAR; CRESPO, 2000).

195

Mesmo porque, a importância de a criança frequentar a escola, a partir de seus primeiros anos de vida, tem sido comprovada por diversos estudos, que asseguram que a educação na primeira infância “[...] tiende a mejorar la preparación de los niños para la

13 - O acesso universal, a permanência, a democratização do ensino e o abandono escolar. O analfabetismo. O bilinguismo. O isolamento geográfico e cultural. A elevação dos níveis de rendimento. A incorporação de novas habilidades, valores e conteúdos de aprendizagem específicos relacionados com determinados grupos de idade e com os avanços tecnológicos e científicos. A diminuição dos índices de repetência. O controle do abandono escolar. A preparação técnica de jovens para a inserção no mundo do trabalho, como também para a sua aceitação para o emprego. A educação de adultos. As necessidades e prioridades para o desenvolvimento do país. O desemprego e o emprego. A sequência lógica e a articulação entre níveis de ensino dentro o sistema educativo. A necessidade de estender o período transitório do que se compreende por obrigatório para adequá-lo às necessidades de organização e funcionamento do próprio sistema, e ajustá-lo às relações entre oferta e demanda. As necessidades de integração do país e seu sistema educativo ao contexto global internacional. (Tradução da autora).

educación primaria, resultando en un mejor rendimiento académico en educación primaria, y en algunos casos secundaria [...]”¹⁴ (VEGAS et al., 2006, p.1), bem como incentivada por organismos internacionais que desenvolvem “[...] argumentos para sensibilizar [los países] sobre la necesidad de mayor inversión y más focalización en este grupo etario”¹⁵(ROMERO, 2009, p.40). São impulsionados, assim, os governos latino-americanos, a buscarem alternativas para a extensão da obrigatoriedade para a educação infantil, uma vez que “[...] ampliar o acesso à educação pré-escolar pode melhorar tanto o desempenho geral como a equidade, reduzindo disparidades socioeconômicas entre os estudantes [...]” (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011, p.4).

Nesse sentido, a primeira iniciativa do poder público para a efetivação do ensino obrigatório, desde a educação inicial, foi a promulgação de leis educacionais nacionais que determinaram a universalização¹⁶ de, pelo menos, o último ano desse nível de ensino, que corresponde à idade de cinco anos, na maioria dos países da América Latina. Deste modo, a educação obrigatória está presente em doze países latino-americanos, como podemos verificar no quadro a seguir.

196

14 - “[...] tende a melhorar a preparação das crianças para a educação primária, resultando em um melhor desempenho acadêmico na educação primária, e em alguns casos na secundária [...]” (Tradução da autora).

15 - “[...] argumentos para sensibilizar [os países] sobre a necessidade de maior investimento e mais focalização neste grupo etário”. (Tradução da autora).

16 - Assim como Dias (2007, p. 449), entendemos que a universalização do ensino representa “[...] o mecanismo mediante o qual é possível garantir a igualdade de acesso à escola. Na educação formal, universalização, obrigatoriedade e gratuidade formam parte de um único processo. A obrigatoriedade e a gratuidade da educação representam, simultaneamente, a garantia da universalidade do acesso à educação, ao tempo em que asseguram o direito do homem à educação”.

Quadro 1 – Países da América Latina que estabeleceram Educação Obrigatória para o Nível Inicial

País	Lei e ano de sua promulgação	Idade a qual se inicia a obrigatoriedade	Idade que compreende o nível inicial e sua denominação
Argentina	Lei Federal de Educação - 1993	5	45 dias a 5 anos – Educação Inicial
Brasil	Emenda Constitucional nº 59 – 2009 e Lei nº 12.796 - 2013	4	0 a 5 anos – Educação Infantil
Colômbia	Lei Geral de Educação - 1994	5	0 a 5 anos – Educação Pré-escolar
Costa Rica	Lei Fundamental de Educação -1997	4	0 a 6 anos – Educação Pré-escolar
El Salvador	Lei Geral de Educação - 1990	4	0 a 6 anos - Educação Inicial
México	Lei Geral de Educação - 1993	5	0 a 5 anos - Educação Inicial
Panamá	Lei Orgânica de Educação - 1995	4	0 a 5 anos - Educação Pré-escolar
Paraguai	Lei Geral de Educação - 1998	5	0 a 5 anos Educação Inicial e Pré-escolar
Peru	Lei Geral de Educação - 2003	3	0 a 5 anos - Educação Inicial
República Dominicana	Lei Geral de Educação - 1996	5	0 a 6 anos- Educação Inicial
Uruguai	Lei de Educação - 2008	4	0 a 5 anos - Educação na Primeira Infância e Inicial

Venezuela	Lei Orgânica de Educação- 1999	5	0 a 5 anos – Educação Pré-escolar
-----------	--------------------------------	---	-----------------------------------

Fonte: LÁZARO, 2010, p. 258; SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA; IPE-UNESCO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2009, p. 142. (Elaborado pela autora).

Como se pode observar, o Quadro 1 indica que, em seis países da América Latina, a educação obrigatória tem início aos cinco anos de idade, estando, entre eles, a Argentina, a Colômbia, o México, o Paraguai, a República Dominicana e a Venezuela. Já no Brasil, na Costa, em El Salvador, no Panamá e no Uruguai inicia-se aos quatro anos de idade e somente no Peru aos três anos de idade.

No entanto, apesar da importância das leis gerais da educação terem estabelecido a obrigatoriedade do ensino na educação inicial, em pelo menos um ano, cabe considerar que nem sempre as intencionalidades expressas na legislação são realmente efetivadas na prática. No Brasil, por exemplo, os municípios terão até o ano de 2016 para adequarem-se à lei, enquanto que na Argentina, por exemplo, a universalização do ensino aos cinco anos de idade já é uma realidade.

No que concerne à denominação utilizada pelos países para o nível inicial, verifica-se que grande parte dos países faz uso do termo educação inicial ou educação pré-escolar, e somente no Brasil é chamado de educação infantil.

A esse respeito, Didonet (2010) esclarece que a terminologia adotada em nosso país não é adequada, tendo em vista que

“Infantil” provém de in-fans. “Infante” é o que não fala (in: “não”; fans: da raiz latina fari, “falar”)¹⁷. Etimologicamente, “infantil” seria o período da vida caracterizado pela ausência da fala. O termo mudou de significado ao longo do

tempo, mas não deixa de aludir a uma concepção ultrapassada da criança como um ser que nasce desprovido de tudo aquilo que caracteriza o adulto: não sabe expressar o que quer, não sabe fazer as coisas, incompetente, insegura, imatura, incapaz, em tudo e para tudo dependente do adulto. Ou seja, uma soma de in, de “nãos”, de ausências. (DIDONET, 2010, p.24).

Ocorre que a nomenclatura educação infantil não condiz com a concepção de criança, que já nasce dotada de inúmeras potencialidades que precisam ser despertadas e/ou trabalhadas no ambiente escolar. Ao contrário, nega suas capacidades como sujeito de direitos e protagonista do processo educativo.

Nota-se ainda, no Quadro 1, que as leis nacionais de educação que determinaram a obrigatoriedade, na maioria dos países latino-americanos, provêm da década de 1990, com exceção de Brasil (2009), Peru (2003) e Uruguai (2008). Fato este que confirma a influência da CDC (1989), que se caracterizou como a mola propulsora, isto é, como a responsável por muitas mudanças ocorridas no espaço da primeira infância, haja vista que uma série de medidas legais foram promulgadas, tendo por meta o alcance da universalidade na educação inicial.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que a obrigatoriedade na educação infantil, a partir dos três, quatro ou cinco anos de idade, de acordo com a legislação vigente em cada país da América Latina, tenha se configurado como um grande avanço, esta também desencadeou um processo nevrálgico para a faixa etária em que educação obrigatória ainda não é uma realidade. Pois, a maioria dos governos desses países tornou-se incapaz de atender grande parte da população compreendida entre zero e três anos, uma vez que privilegiam a demanda de crianças maiores, em que há a obrigatoriedade.

Esse processo culminou na chamada “segmentação da educação infantil”¹⁷, consequência da implantação da obrigatoriedade do ensino nos anos finais da educação inicial, que tem provocado uma cisão entre creche e pré-escola, no sentido de reforçar “[...] dualidades históricas que tendem a priorizar a educação das crianças em idades mais próximas da escolarização, em detrimento daquelas com menos de três anos de idade” (CAMPOS, 2009, p.3). Por essas razões, a universalidade do ensino para crianças menores de três anos ainda parece distante, permanecendo no plano do direito abstrato, tendo em vista que, embora possuam o direito à educação, não fazem uso deste.

200

No entanto, é oportuno utilizar a analogia do “barco a vapor”¹⁸ que, para locomover-se, necessita antes esquentar os motores para posteriormente andar e chegar ao seu destino. O mesmo ocorre com a educação infantil que, nesse caso, é o barco e seus motores em processo de aquecimento a obrigatoriedade do ensino *nas idades finais* dessa etapa educativa. Neste sentido, é preciso percorrer um longo caminho permeado de dúvidas e incertezas durante a implementação da obrigatoriedade até que se consiga, efetivamente, universalizar a educação inicial.

É bem verdade que não se pode obrigar crianças pequeninas de zero, um, dois, três anos a frequentarem a escola, uma vez que elas possuem o direito e não a obrigação de participarem das instituições de ensino. Tal obrigação pertence ao Estado, que deve oferecer vagas suficientes, atendendo a esse direito (DIDONET, 2006).

17 - Termo utilizado por Roselane Fátima Campos, pesquisadora sobre educação infantil na América Latina e professora da Universidade Federal de Santa Catarina e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFSC).

18 - Analogia criada pela autora por acreditar que a obrigatoriedade do ensino na educação infantil seja a maneira pela qual se alcançará, paulatinamente, a universalização.

Em linhas gerais, espera-se que a obrigatoriedade do ensino para a primeira infância, nos países da América Latina, contribua para o alcance da universalidade, bem como que seja capaz de ir além da categoria do direito abstrato, constituindo-se como direito concreto, a partir de ações coerentes e responsáveis, mesmo porque

El carácter de obligatoriedad de un servicio educativo, establecido a partir de la mayoría de las leyes de educación, constituye uno de los elementos claves en el proceso de consolidación de la ampliación de la cobertura de dicho servicio y plantea un claro desafío que compromete severamente la responsabilidad del Estado como garante de los derechos y de las condiciones de posibilidad de tal servicio educativo¹⁹ (*SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA*; IPE-UNESCO; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2009, p.141).

201

5 CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: definição, finalidade e propósito político/pedagógico

No Brasil, a educação infantil conforme a LDB (Lei n. 9.394/96) é concebida como a primeira etapa da educação básica e destina-se a atender crianças de zero a cinco anos e onze meses de idade, em instituições educacionais públicas ou privadas, específicas para duas faixas etárias: em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de zero a três anos e em pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos de idade. Sua finalidade é proporcionar o desenvolvimento integral da primeira infância, em seus aspectos físico, psicológico,

19 - O caráter de obrigatoriedade de um serviço educativo, estabelecido a partir da maioria das leis de educação, constitui um dos elementos-chaves no processo de consolidação da ampliação da cobertura desse serviço e planta um claro desafio que compromete severamente a responsabilidade do Estado como financiador dos direitos e das condições de possibilidade de tal serviço educativo. (Tradução da autora).

intelectual e social, na busca de complementar as experiências educacionais adquiridas, na família e na comunidade.

Desse modo, a criança configura-se como o centro do processo educativo, no qual o propósito pedagógico para este nível de ensino é estimular o desenvolvimento integral a partir das funções cuidar e educar.

De acordo com o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) – volume 1:

Educar significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural. [Enquanto o] Cuidar significa valorizar e ajudar a desenvolver capacidades. [Pois] O desenvolvimento integral depende tanto dos cuidados relacionais, que envolvem a dimensão afetiva e dos cuidados com os aspectos biológicos do corpo, como a qualidade da alimentação e dos cuidados com a saúde [...] (BRASIL, 1998, p.23-24).

Dentro dessa perspectiva, é função dos estabelecimentos educacionais, que oferecem a educação infantil, relacionarem de maneira indissociável e integrada o cuidado e a educação em suas práticas pedagógicas, com vistas a assegurar que todos os aspectos, sejam eles cognitivos, físicos, emocionais, sejam sociais, possam ser trabalhados de forma adequada e equilibrada junto às crianças de zero a cinco anos de idade.

Com efeito, foi a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que ocorreu o reconhecimento da educação infantil enquanto nível de ensino, com caráter

essencialmente pedagógico, em consequência da incorporação das creches aos sistemas educacionais, uma vez que antes, pertenciam ao campo da assistência social.

Porém, é somente com LDB (Lei n.9.394/96), momento em que educação infantil passa a constituir-se como a primeira etapa da educação básica, que a creche ganha destaque e deixa de ser vista exclusivamente como “guardaria de crianças”.

No entanto, mesmo tendo a LDB determinado um prazo de três anos, a contar da data de sua publicação, para que as creches e pré-escolas fossem totalmente integradas aos sistemas de ensino, o que significaria até o final de 1999, observa-se que tal fato ainda não é uma realidade, pois

[...] sob a pressão da demanda, o atendimento à população infantil nas últimas décadas ampliou-se de forma desorganizada, com a criação de instituições “fora” do sistema de ensino público, especialmente em instituições filantrópicas e conveniadas (art. 213 da CF/88), e, ainda, mediante a implantação de “modelos alternativos”, sob critérios de qualidade relativos à infraestrutura, a recursos humanos e a escolaridade, totalmente passivos de questionamentos (PEREIRA; TEIXEIRA, 2008, p.106-107).

203

Deste modo, embora considerando os avanços conquistados com a promulgação das medidas legais, que estabeleceram os direitos educacionais da primeira infância, ainda que presentes na lei, tais direitos não tem sido atendidos em sua totalidade.

De fato, ao permitir que a educação infantil fosse oferecida em creches, ou “entidades equivalentes” (artigo 30 da LDB), a legislação deu margem para a criação de instituições de baixo custo, direcionadas ao atendimento da faixa etária de zero a três anos, das quais fazem uso, principalmente, as famílias mais pobres.

E, estando a educação infantil sob a responsabilidade dos municípios, muitos deles optam por dividir sua demanda, sobretudo as crianças de zero a três anos, entre as entidades conveniadas, tais como instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais, atitude esta que leva a “[...] segmentação na gestão da Educação Infantil: atendimento público para as idades acima de três anos de idade e atendimento privado através de organizações da sociedade civil [...]” (CAMPOS, 2009, p.11), para as crianças menores.

Essa crescente privatização da creche e em alguns casos, até mesmo da pré-escola, em que ambas passam a ser administradas por entidades privadas, muitas vezes, com pouca infraestrutura e com profissionais sem a formação específica, tem como consequência a baixa qualidade do ensino, devido à precarização do trabalho docente atrelado a ambientes desfavoráveis a aprendizagem infantil.

204

No que se refere à educação obrigatória, tal iniciativa é recente no campo da educação infantil, haja vista que foi instituída a partir da idade pré-escolar até o final do ensino médio, ou seja, dos quatro aos dezessete anos de idade, por meio da Emenda Constitucional nº 59, apenas em 11 de novembro de 2009.

Do mesmo modo, somente quase quatro anos depois, com a promulgação da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, é que a mudança feita na Constituição pela EC n.º 59/2009 é oficializada, alterando e acrescentado dispositivos ao texto da LDB/1996, no que se refere à ampliação da educação básica de nove para quatorze anos, bem como a respeito da formação dos professores.

Entretanto, tais legislações ainda são motivo de muita polêmica, pois

[...] apesar de sua importância, foi aprovada sem que fosse precedida por maiores discussões na sociedade, nos meios especializados e no próprio Congresso Nacional. De certa forma, essa medida já estava anunciada em metas definidas por

uma mobilização de empresários, o Movimento Todos pela Educação, que vem exercendo grande influência nas orientações da política educacional no País. Essa novidade foi adotada na esteira da anterior, configurando uma verdadeira cascata de mudanças que incidiram sobre a gestão municipal da educação nesta primeira década do século (CAMPOS, 2010, p.11).

Ocorre que, diante desse histórico, a determinação da educação obrigatória para crianças de quatro e cinco anos de idade tem sido atrelada a diversas preocupações, como: a relação entre a obrigatoriedade de oferta e de matrícula, em que, segundo a lei, os pais ficam obrigados a matricular seus filhos, sem opção de escolha ²⁰; a incerteza de que esta seja alcançada mediante um ensino de baixa qualidade, com salas de aula com um número excessivo de alunos e ainda, a dúvida quanto à transferência de crianças, cada vez menores, para as etapas de ensino subsequentes, desrespeitando assim, as especificidades da infância.

205

Em meio a essas tensões, não se pode desconsiderar que as mudanças trazidas pela EC n.º 59/2009, reafirmada pela Lei nº 12.796/2013, configuram-se como iniciativas necessárias para o alcance de uma futura universalização na pré-escola em nosso país. Embora estejamos conscientes das adversidades que a obrigatoriedade poderá trazer para a educação infantil durante a progressiva implementação da legislação, que determinou o ano de 2016 como o prazo máximo para que o poder público possa adequar seus sistemas de ensino.

20 - A esse respeito, em entrevista concedida à Revista Educação nº 171, de julho de 2011, a coordenadora geral de educação infantil do Ministério da Educação, Rita de Cássia Coelho, garantiu que “Não estão previstas penalidades para os pais que não matriculem seus filhos, já que o Código Civil não foi alterado. Não iríamos penalizar uma criança que já foi penalizada. A motivação da obrigatoriedade é pela busca de igualdade de oportunidades”. Disponível em: < <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/171/bem-na-foto-234969-1.asp> > Acesso em: 23 mar. 2014.

No decorrer desse percurso, sabe-se que a educação infantil poderá deparar-se, de um lado, com um “forte desestímulo à oferta de vagas em creches” (CAMPOS, 2010, p.12), por parte dos municípios, que podem vir a privilegiar o atendimento às crianças de quatro e cinco anos e, de outro, com um grande comprometimento na formação dos professores, uma vez que a população de zero a três anos tem sido entregue a entidades “sem fins lucrativos”, muitas vezes com um corpo docente desprovido dos conhecimentos necessários para o trabalho com a primeira infância.

Apesar disso, acredita-se que tais problemas precisam ser enfrentados, mesmo porque, esse é um momento de construção, em que as medidas legais representam o primeiro de muitos outros passos para que o acesso à educação seja realmente usufruído por todas as crianças.

206

Por outro lado, não se pode esquecer que o governo brasileiro fica obrigado a oferecer educação pública e gratuita para a faixa etária, na qual o ensino é obrigatório. Para tanto, as crianças menores (de zero a três anos) acabam sofrendo o revés dessa obrigatoriedade, uma vez que os municípios preocupam-se, primeiramente, em fornecer escolas para crianças de quatro e cinco anos de idade.

Novamente, defronta-se com os princípios do direito à educação, que se dividem em concreto e abstrato. Configurando-se como concreto para as crianças da pré-escola e como abstrato para aquelas de idade inferior.

6 ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A organização da educação infantil no Brasil está dividida em duas etapas: em creche para crianças de zero a três anos, e pré-escolas para as de quatro e cinco anos, como pode-se verificar no quadro a seguir.

Quadro 2 – Estrutura da Educação Infantil no Brasil

EDUCAÇÃO		BRASIL
Obrigatória	Idade	Nomenclatura
	4 e 5 anos	Pré-Escola
Não Obrigatória	0 a 3 anos	Creche

Fonte: BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996. (Elaborado pela autora).

Com relação à educação obrigatória, sua duração é de dois anos e tem início aos quatro anos de idade. Deste modo, é destinada às crianças maiores, ou seja, de quatro e cinco anos que se encontram na pré-escola.

Quanto ao nome recebido por esse nível educativo, que é chamado de educação infantil, o termo educação é bastante adequado, pois é mais amplo que a nomenclatura ensino, tendo em vista que

207

A educação visa à formação da personalidade, à construção ou à apropriação consciente dos valores mais caros à humanidade e à nação, à formação de hábitos e atitudes individuais e sociais, à integração na sociedade, à construção de conhecimentos, à aprendizagem, enfim, ao desenvolvimento de competências cognitivas, sociais, afetivas e físicas entendidas como adequadas às respectivas faixas etárias. O ensino é um ato (ou um processo) de transmissão de conhecimentos por parte de um docente a alunos (DIDONET, 2010, p.20).

No entanto, o conceito de educação é seguido pela palavra “infantil”, que, nesse caso, se adequaria melhor se fosse substituído pela denominação *inicial*, uma vez que este último fundamenta o objetivo dessa etapa educativa, pois é por ela que a educação

institucionalizada se inicia. Além disso, “[...] coincide com a expressão usada pela grande maioria dos países latino-americanos” (DIDONET, 2010, p.24).

Analisando a estrutura de divisão das etapas educativas, recebem o nome de creches as instituições que atendem os alunos com idades entre zero a três anos; e de pré- escolas, aquelas destinadas à crianças de quatro e cinco anos. Assim, a creche tem duração de três anos e a pré-escola de dois anos.

Deste modo, tecer considerações sobre a taxa de matrícula dos alunos atendidos pelas creches e pré-escolas no país, “[...] visando a discutir proximidades e distanciamentos entre as duas realidades” (MARTINS, 2009, p.448), também se faz necessário. Assim, buscase, a partir da tabela e do gráfico a seguir, demonstrar essas informações.

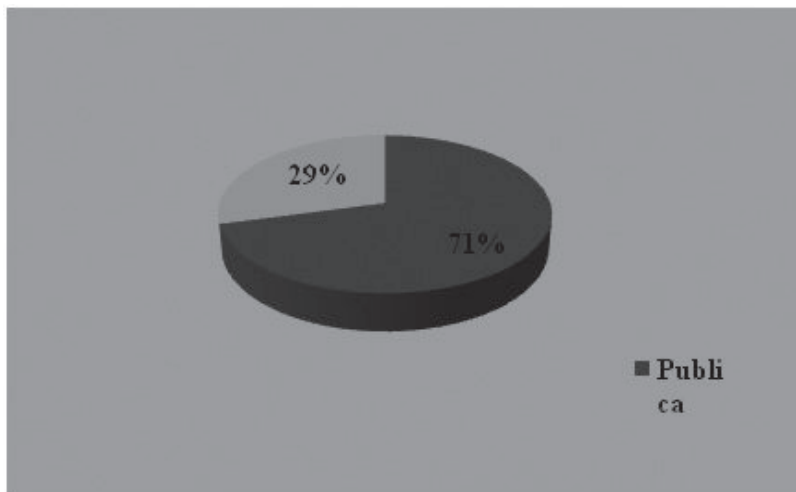
208

Tabela 1 - Brasil: Número de Matrículas na Educação Infantil por Etapas e Redes de Ensino – 2013

Matrícula na Educação Infantil				
Etapas/Rede de Ensino (Pública / Privada)				
Creche		Pré- escola		Total
Pública	Privada	Pública	Privada	
1.730.877	999.242	3.643.231	1.217.250	
2.730.119		4.860.481		7.590.600

Fonte: Brasil: Sinopse Estatística da Educação Básica- 2013. (Elaborada pela autora).

Gráfico 1 - Brasil: Distribuição Percentual das Matrículas na Educação Infantil em Escolas Públicas ou Privadas - 2013



Fonte: BRASIL. Sinopse Estatística da Educação Básica - 2013. (Elaborado pela autora).

209

Os dados disponíveis na tabela 1 sobre as matrículas na educação infantil revelam que, em 2013, havia um total de 7.590.600 crianças matriculas no Brasil, isto é, 2.730.119 em creches e 4.860.481 em pré-escolas.

Sendo o objetivo desses dados demonstrar como estão distribuídos os alunos da primeira infância, nos sistemas educacionais do país, a partir do gráfico 1 acima, é possível notar que 71% das crianças estão matriculadas no setor público e 29% em escolas privadas.

Como pode-se verificar, o setor público abrange o maior número de matrículas, uma informação interessante, tendo em vista que existe uma grande preocupação com relação à privatização da educação infantil, sobretudo na creche, por meio das entidades conveniadas.

Entretanto, ao reportar novamente à tabela 1, observa-se que as matrículas, em creche são bastante inferiores às da pré-escola,

uma vez que, não sendo obrigatória a educação para as crianças menores, ou seja, de zero a três anos, o poder público tende a oferecer menos vagas, favorecendo assim, maior presença da rede privada no atendimento a esta faixa etária. Fato que se confirma, ao se perceber que, das 2.730.119 matrículas em creches no Brasil, 999.242 encontram-se em instituições privadas, o que representa mais de um terço do total.

Nesse sentido, a universalização da educação infantil continua sendo um grande desafio, apesar deste nível de ensino ter ganhado espaço na agenda desses governos nas últimas duas décadas. No que se refere às creches, verifica-se que o acesso é mais complicado, daí a importância do desenvolvimento de políticas direcionadas à ampliação das matrículas para essa etapa educativa, que “[...] deve ocorrer em estabelecimentos de educação coletiva da rede pública de ensino e não em instituições privadas de redes conveniadas ou a partir da compra de vagas” (FLORES; SANTOS; KLEMMANN, 2010, p. 54).

Mesmo porque, a matrícula dessas crianças em entidades conveniadas pode comprometer a qualidade do atendimento prestado, pois “[...] é comum as creches não estarem incluídas nos programas de formação em serviço oferecidos para as pré-escolas, [principalmente] as creches privadas sem fins lucrativos conveniadas às prefeituras [...]” (CAMPOS, M., 2010, p.12).

7 DELINEAMENTOS PEDAGÓGICOS E CURRICULARES

Com o objetivo de unificar a estrutura curricular educacional no Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) especificou, em seu inciso IV do artigo 9º, a necessidade de

[...] estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino

fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum. (BRASIL, 1996).

Deste modo, para cumprir a determinação legal, o Ministério da Educação (MEC) ao lado do Conselho Nacional de Educação (CNE) tem o papel de expedir normas, diretrizes e documentos para orientar os níveis e modalidades de ensino a estruturarem suas políticas, projetos e propostas pedagógicas, respeitando os conteúdos mínimos comuns de cada etapa educativa.

Assim, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, definida pela Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, ao lado das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, definida pela Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, são responsáveis por orientar as políticas públicas a serem elaboradas para a educação infantil, norteadas, ainda, os caminhos para o planejamento, a execução e a avaliação dos projetos político pedagógicos.

211

No que tange à educação infantil, a Resolução nº 4, de 13/07/2010, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, enfoca os objetivos relativos ao desenvolvimento das crianças dessa etapa de ensino, no artigo 22, sinalizando que devem ser respeitadas suas singularidades, independentemente de sua origem, de suas condições físicas, intelectuais e sociais. Desta maneira, aponta a necessidade dos profissionais da educação acolherem as crianças, apoiados nos princípios de igualdade, liberdade, solidariedade, pluralidade e diversidade.

Essa medida legal ressalta, ainda, a importância da participação familiar no ambiente educativo e do estabelecimento de parcerias entre família, escola e sociedade. Em seu artigo 24, reconhece que a formação básica, recebida pelo aluno na educação infantil, reflete

no ensino fundamental, aprimorando-se ao longo dos anos e, a partir daí, enfatiza que o ensino na primeira infância deverá abranger: o desenvolvimento das habilidades de aprender, mediante a utilização, do cálculo, da leitura e da escrita, tendo como focos essenciais: a alfabetização, a construção de valores humanos, o estímulo ao vínculo familiar e o respeito recíproco ao outro, para uma harmoniosa vida social.

Nesse sentido, a Resolução nº 4, de 13/07/2010, por ser direcionada a toda a educação básica, apresenta apenas em linhas gerais os objetivos da educação infantil e os aspectos que devem ser levados em consideração durante o trabalho pedagógico, uma vez que os subsídios, para a construção do currículo de educação infantil encontram-se presentes na Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

212

Com efeito, as “novas” Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEIs (Resolução nº 5, de 17 /12/2009) vêm complementar e aperfeiçoar as Diretrizes Curriculares de dez anos antes, instituída pela Resolução (CEB nº1/99). Apesar de seu caráter mandatório, as DCNEIs (2009) foram concebidas a partir de discussões com pesquisadores, educadores, professores universitários e militantes da área que expuseram seus anseios e opiniões acerca das necessidades pedagógicas e curriculares da educação infantil (OLIVEIRA, 2010).

A função das DCNEIs (2009) é delinear os caminhos a serem observados pelos sistemas educacionais, na organização, das propostas pedagógicas destinadas à primeira etapa da educação básica. Dessa forma, configuram-se como instrumento norteador da estruturação das atividades diárias das instituições de ensino, uma vez que apresentam normativas relativas ao currículo e demais

aspectos que perpassam a execução e a avaliação de propostas pedagógicas e curriculares (artigo 2º).

Dentro desse contexto, as DCNEIs expõem a concepção de criança e de currículo que devem ser consideradas pelas instituições de educação infantil, em que a criança precisa ser o ponto principal do planejamento curricular, uma vez que é concebida como um sujeito de direitos e histórico, dotado de capacidades para construir seus próprios conhecimentos, bem como sua identidade pessoal e coletiva. Por isso, o currículo deve estar pautado nas vivências e experiências infantis aliadas aos saberes históricos, culturais, tecnológicos, artísticos, entre outros, que fazem parte do patrimônio social.

Para tanto, a questão pedagógica nas DCNEIs envolve três pontos essenciais: primeiramente, as propostas pedagógicas, que devem respeitar os princípios éticos, políticos e estéticos, de modo a favorecer o acesso das crianças ao conhecimento de diferentes linguagens, permitindo que desfrutem de direitos que abarcam desde proteção, saúde e liberdade até interação com outras crianças; em seguida, as práticas pedagógicas, que devem ser estruturadas nas brincadeiras e interações infantis; e, por último, o papel das instituições de educação infantil, as quais cabem estabelecer as formas para acompanhar as ações pedagógicas e para avaliar o desempenho dos alunos sem objetivo de promoção, seleção ou classificação.

Pelo exposto, verifica-se que o cumprimento das DCNEIs é fundamental para o alcance de um ensino de qualidade na educação infantil, tendo em vista que foram elaboradas com base nas necessidades infantis. Desse modo, configuram-se como o parâmetro nacional de orientação para a construção das propostas institucionais curriculares e pedagógicas da área. No entanto, sua efetivação está condicionada

à prática docente, uma vez que os professores são os mediadores da aprendizagem entre as crianças.

Nessa ótica, para atender à proposta das DCNEIs, é necessário investir na formação dos professores da primeira infância, com vistas a aprimorar as ações didáticas. Mesmo porque, ainda persistem práticas pedagógicas pautadas em modelos assistencialistas, sobretudo nas creches, que não levam em consideração seu papel de cuidar e educar. Assim, “[...] cabe aos sistemas de ensino e às instituições formadoras de professores dar-lhes as melhores condições para [uma] atuação sensível às novas exigências da área” (OLIVEIRA, 2010, p.15).

Daí a importância de se pensar na formação inicial e continuada, dos professores da educação infantil, tendo em vista que uma série de medidas legais acerca do currículo é definida pelo poder público, em que este, muitas vezes, se esquece que a responsabilidade de colocá-las em prática é do professor. Sobretudo porque é a formação que subsidia o trabalho educativo, e é a partir deste que a própria instituição escolar é reconhecida ou não como um espaço capaz de proporcionar o pleno desenvolvimento e, conseqüentemente, o aprendizado dos alunos.

8 MATERIAIS CURRICULARES DE APOIO PEDAGÓGICO

Com a proposta de direcionar o trabalho pedagógico dos professores da educação infantil, foram criados materiais teóricos que apresentam uma estrutura comum, isto é, nacional, de objetivos e orientações didáticas destinadas a respaldar a educação junto às crianças. Esses materiais originaram-se no âmbito do Ministério da Educação, no ano de 1998, sendo intitulados de Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI).

O documento, segundo o próprio MEC, não possui caráter mandatório, uma vez que foi

[...] concebido de maneira a servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira. (BRASIL, 1998, p.5).

Desse modo, apesar de sua adoção pelos sistemas de ensino não ser obrigatória, o RCNEI configurou-se como o único instrumento de apoio didático, em nível nacional, por ter apresentado um conjunto de subsídios e indicações pedagógicas para o desenvolvimento da prática do profissional da educação infantil.

Assim, o documento inovou, a partir do momento em que propôs seis eixos de trabalho: Movimento, Música, Artes Visuais, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e Sociedade e Matemática, sobre os quais recomendou que fossem propostas as atividades, para construção das diferentes linguagens, por parte dos alunos da primeira infância. Embora, tenha atropelado as “[...] orientações do próprio MEC, uma vez que foi publicado antes mesmo que as Diretrizes Curriculares Nacionais, estas sim mandatórias, fossem aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação” (CERISARA, 2002, p.336).

O que mais chama atenção, é que o RCNEI foi lançado mediante críticas de experientes teóricos da educação infantil, críticas estas pautadas no pressuposto de que, ao propor os eixos de trabalho, a primeira etapa da educação passava a ser subordinada ao ensino fundamental. “Isso porque a “didatização” de identidade, autonomia, música, artes, linguagens, movimento, entre outros componentes, acaba por disciplinar e aprisionar o gesto, a fala, a emoção, o pensamento, a voz e o corpo das crianças (CERISARA, 2002, p.337).

No entanto, o documento organizado em três volumes: Introdução, Formação pessoal e social e Conhecimento do mundo, teve ampla divulgação dentro dos sistemas de ensino do país, bem como grande aceitação por parte dos professores, que passaram a utilizá-lo como referência em suas práticas pedagógicas, pois, anteriormente, não possuíam nenhum material idealizado em nível nacional, capaz de direcionar os trabalhos em sala de aula.

Diante do exposto, pode-se perceber que houve preocupação por parte do MEC na definição de metodologias curriculares a serem desenvolvidas pelos professores, no espaço das instituições de educação infantil, uma vez que medidas legais e documentos foram elaborados para servirem de base de consulta e análise durante as mediações pedagógicas.

Entretanto, apesar da importância de se ter traçado um direcionamento curricular nacional para que os sistemas de ensino tivessem uma linha de ação pedagógica centrada nos objetivos educacionais do país, sabe-se que é preciso, primeiramente, considerar que o indivíduo responsável pelo desenvolvimento de tais propostas é o professor, que, nem sempre, possui uma formação capaz de subsidiar o trabalho em sala de aula. Afinal,

O dinamismo hoje presente na área de Educação infantil, ao mesmo tempo em que tem criado esperanças, invoca a necessidade de ampliação dos processos de formação continuada para qualificar as práticas pedagógicas existentes na direção proposta (OLIVEIRA, 2010, p.15).

9 SOBRE A FORMAÇÃO DOCENTE

Na primeira década do século XXI, a preocupação com a formação docente intensificou-se, haja vista que tem sido um campo de estudos de diversos teóricos da educação, bem como assunto de interesse das agendas de governos nacionais e internacionais. Tudo

isso porque a formação do professor apresenta-se como o caminho pelo qual se pode alcançar a qualidade do ensino, pois o docente é considerado o principal responsável pela aprendizagem do aluno, pelo desempenho da escola e, conseqüentemente, pela eficiência dos sistemas de ensino.

A legislação educacional do Brasil centrada no direito à educação, na gratuidade e na obrigatoriedade do ensino público desde a educação pré-escolar até o ensino médio, impulsionou a institucionalização massiva da educação básica, uma vez que mais alunos passaram a frequentar a escola.

Essa conjuntura repercutiu na formação dos professores, que precisa responder aos anseios da política educacional, cuja meta para os países, sobretudo os latino-americanos, “[...] consiste em construir uma política de profissionalização dos espaços educativos, do ensino e dos professores” (SILVA, 2007, p.262).

217

Tal política foi assumida pelo governo brasileiro, a partir da legislação educacional, que trouxe em seu bojo mudanças para o “[...] campo do currículo, despontando novas exigências e práticas, tanto para as instituições formadoras quanto para os profissionais que trabalham com a formação docente” (SILVA, 2007, p.262).

Nessa direção, a prática pedagógica passou a ser objeto de atenção do poder público, tendo em conta que, por meio dela, torna-se possível melhorar a qualidade do ensino. Com efeito, o governo nacional passou a formular políticas em busca do alcance da qualidade da formação de seus professores, por acreditar que esta reflete no desenvolvimento dos alunos. Assim,

[...] a formação de quem vai formar torna-se central nos processos educativos formais, na direção da preservação de uma civilização que contenha possibilidades melhores de vida e co-participação de todos. Por isso, compreender e

discutir a formação, as condições de trabalho e carreira dos professores, e, em decorrência sua configuração identitária profissional, se torna importante para a compreensão e discussão da qualidade educacional de um país, ou de uma região (GATTI, 2009, p. 90).

Com base nisso, pode-se afirmar que discutir e investir na formação do professor da educação infantil é fundamental, principalmente porque a primeira infância é concebida cientificamente como uma etapa privilegiada para o desenvolvimento das potencialidades infantis, uma vez que é um momento em que estão sendo formadas as capacidades cognitivas, físicas e sociais da criança pequena.

Diante da importância da formação, bem como da necessidade da realização de um trabalho comprometido com as especificidades infantis, acredita-se que duas ideias centrais devem perpassar tanto o processo de formação quanto o de profissionalidade²¹ dos educadores da educação infantil:

[...] a necessidade de que os professores [...] sejam revestidos da consciência de que projeto de desenvolvimento cultural estão propondo e defendendo como modelo de formação para si e para o estudante; por outro, que modelo de sociedade, de conhecimento e de ensino está desenvolvendo no seu processo de formação e de atuação profissional (GHEDIN, 2004, p. 398).

Em tal perspectiva, o professor é concebido como sujeito de sua própria formação, estando consciente de que sua qualificação profissional passa por diversas transformações e se recodifica, na

21 - Segundo Sacristán (1995, p. 77): "A profissionalidade pode ser definida como a observância de um certo tipo de regras, baseado num conjunto de saberes e de saber-fazer. No entanto, estas regras nem sempre são muito precisas, estando sujeitas a uma permanente reelaboração pelos professores; [...] a profissionalidade manifesta-se através de uma grande diversidade de funções (ensinar, orientar o estudo, ajudar individualmente os alunos, regular as relações, preparar materiais, saber avaliar, organizar espaços e actividades, (sic) etc.)".

medida em que aprimora sua identidade, sua cultura e a história coletiva que está construindo. Nesse contexto, os conhecimentos e experiências adquiridas por esse professor são responsáveis por conduzir as relações “educativo-pedagógicas” (CERISARA, 2004, p.349) com as crianças.

Para tanto, é preciso que, no currículo de formação, esteja incluída a chamada “Pedagogia da Educação Infantil” (ROCHA, 1999; CERISARA, 2004), que envolve uma série de conhecimentos a respeito da criança e da infância, sob os quais devem ser levados em conta os elementos históricos, culturais e sociais que abrangem essa etapa, bem como o reconhecimento de que as crianças são seres singulares, para as quais devem ser adaptadas práticas pedagógicas que respeitem as diferenças entre elas e que promovam a interação, a socialização e a construção individual e coletiva de novos saberes.

Nesse processo, deve ser, ainda, levada em conta a chamada especificidade docente na educação infantil, que diz respeito à qualidade daquilo que lhe é específico, a uma particularidade, aquilo que lhe é peculiar. Tratando-se do professor desse nível de ensino, tal especificidade corresponde ao docente adequado para lidar com a primeira infância, em que disso depende: da formação que possui, dos conhecimentos que utiliza para a realização de sua prática, da sua postura perante os alunos, da pedagogia que orienta sua ação educativa, dentre outros aspectos que são fundamentais para a realização de um trabalho comprometido com a criança pequena.

A rigor, tal especificidade implica a qualidade própria para ser um professor da primeira infância, ou seja, nos requisitos essenciais que devem fazer parte, primeiramente, da formação inicial e continuada desse educador e, depois, aqueles que devem ser desenvolvidos no decorrer de sua prática pedagógica.

A legislação educacional brasileira admite, como requisito mínimo para lecionar na educação infantil, a formação em curso de magistério em nível médio, embora enfatize que o ideal é que esta ocorra em nível superior. No entanto, sabe-se que, para responder às necessidades de aprendizagem das crianças pequenas, a formação mais adequada é a graduação em nível superior, isto é, dentro das universidades, uma vez que surpreendentemente ainda existem, no país, instituições que formam professores em nível médio.

Neste contexto, acredita-se que, para atender às particularidades educativas da criança pequena no Brasil, se faz necessária a existência de um curso em nível superior, cujo currículo esteja exclusivamente voltado para disciplinas que se preocupem com a educação e o cuidado infantis, titulando o docente como professor de educação infantil.

220

Desse modo, ao nosso olhar, o Curso de Pedagogia é a formação mais adequada para oferecer os subsídios essenciais para lecionar para a primeira infância, apesar de muitas questões curriculares precisarem ser revistas, uma vez que nem todos esses cursos abarcam os conteúdos específicos da educação inicial.

Neste sentido, a existência de dois cursos de Pedagogia, um direcionado a formar professores para ministrar aulas na educação infantil, e, outro, no ensino fundamental seria o mais apropriado, principalmente porque o curso de Pedagogia articula atividades de docência e pesquisa, o que não ocorre nos cursos de magistério, bem como no chamado Normal Superior. Caberia, assim, ao estudante, no momento de ingresso no curso de Pedagogia, optar pelo nível de ensino no qual pretende atuar.

Desta maneira, no tocante à formação de professores para a educação infantil no Brasil, defende-se aqui a importância de haver um curso específico para habilitar os futuros profissionais.

Principalmente porque a educação na primeira infância tem a função de propiciar às crianças oportunidades de apropriação e construção de novos conhecimentos e aprendizagens das diversas linguagens, considerando, ainda, o direito a brincadeiras e a cuidados, que envolvem bem-estar, saúde e proteção.

Em outras palavras, a educação infantil ajuda a construir as bases do aprendizado que será desenvolvido ao longo da vida. Por isso, o profissional desta etapa educativa deve receber uma formação que seja capaz de prepará-lo para lidar com inúmeras situações, das mais simples às mais complexas, que fazem parte da realidade infantil.

10 PARA CONCLUIR: Falando sobre os princípios para a prática pedagógica do professor da primeira infância

Diante da heterogeneidade da formação de docente, das difíceis condições de trabalho e salário, das limitações dos espaços escolares e das desigualdades sociais caracterizadas pela pobreza e pela exclusão que afeta parte da demanda do nível inicial, ministrar aulas na educação infantil não se configura como uma tarefa fácil, sobretudo porque, de um lado, existe uma etapa educativa que é responsável por desenvolver a base dos conhecimentos infantis e, de outro, existem, muitas vezes, professores que enfrentam grandes dificuldades no momento de lecionar, em decorrência de sua aprendizagem fragmentada e desconexa da realidade.

Nesse contexto, ter professores preocupados com a educação dos alunos e conscientes de que o desenvolvimento de sua prática pedagógica poderá fazer grande diferença na vida futura das crianças é primordial, quando se fala nas especificidades docentes para a educação infantil.

Isso significa que a prática pedagógica deve ser orientada pela ética profissional que compreende o respeito às diversidades infantis e considera as crianças como centro do processo educativo, “[...]”

sejam elas pobres e ricas, brancas, negras e indígenas, estrangeiras e brasileiras, entre outras [...]” (CERISARA, 2004, p. 354).

Sob esse ponto de vista, o processo educativo é norteado pelo binômio cuidar e educar, em que o cuidar envolve os aspectos de saúde, higiene, zelo e atenção, que as crianças necessitam; enquanto, o educar abarca os aspectos cognitivos, emocionais, físicos e sociais, que devem ser estimulados nos alunos pelo professor de educação infantil. Por sua vez, o educar é representado pelas atividades de movimento, expressão, arte, linguagem, brincadeiras, contato com a natureza e com os conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade, a partir dos quais as crianças criam e reinventam o mundo a sua volta.

Com efeito, a postura ética do professor da primeira infância, aliada a uma atuação pedagógica, que considera o cuidar e o educar como fatores indissociáveis e necessários para o desenvolvimento infantil, tendo a criança como prioridade nesse processo, pode ser denominada de

Pedagogia da Educação Infantil ou até mesmo mais amplamente falando, uma Pedagogia da Infância, que terá, pois, como objeto de preocupação a própria criança: seus processos de constituição como seres humanos em diferentes contextos sociais, sua cultura, suas capacidades intelectuais, criativas, estéticas, expressivas e emocionais (ROCHA, 1999, p.61).

Neste sentido, ao se falar na Pedagogia da Educação Infantil, é importante destacar que ela diz respeito à didática do professor em sala de aula, ou seja, aquela que se acredita ser a mais adequada para auxiliar as crianças de zero a cinco anos a construírem seus saberes. Ela não diz respeito ao currículo que deve ser trabalhado com a primeira infância, uma vez que, para isso, existem, no Brasil, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, instituídas

pela Resolução nº 5, de 17/12/2009, cujo objetivo é apontar os caminhos curriculares.

Em síntese, pode-se afirmar que a docência na educação infantil materializa-se a partir do momento em que o profissional permite que as crianças sejam protagonistas do processo educativo e faz da escola um ambiente de participação e interação, por meio do respeito às diferenças, da criação de espaços de autonomia e de valorização dos saberes infantis. Muito embora seja necessária, para desenvolver tal trabalho pedagógico, uma formação docente (inicial e continuada) pautada em conhecimentos específicos acerca da primeira infância.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luis Enrique; BEDMAR, Vicente Llorent; CRESPO, Clementina Garcia. La educación Obligatoria en Ibero América. **Cuadernos de la OEI**, v. 6. Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, 2000. 93 p.

ARGENTINA. Ley n. 340, del 25 de setiembre de 1869. **Código Civil de la Nación Argentina**. Disponível em: <http://www.puenteyasoc.com.ar/es/docs-legislacion/pdf/CODIGO-CIVIL.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2014.

ARGENTINA. Ley n. 26.061, del 21 de octubre de 2005b. **Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**. Disponível em: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/leyes/152>. Acesso em: 2 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Imprensa Oficial, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm > Acesso em: 1 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 9394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 18 fev. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999: Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014.

BRASIL. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009: Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13684:resolucoes-ceb-2009&catid=323:orgaos-vinculados> Acesso em: 15 mar. 2014.

BRASIL. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a

Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 30 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 abr. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 25 abr. 2014.

BREJO, J. A. **Estado do conhecimento sobre a formação de profissionais da educação infantil no Brasil** (1996-2005). Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

BREJO, J. A. **Estudo Comparativo das Políticas Nacionais de Formação de Professores da Educação Infantil no Brasil e na Argentina** (1990 - 2010). Tese (Doutorado em Educação) - UNICAMP, Campinas, 2012. 277p.

225

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. In: Insumos para o debate 2. **Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p.8-14.

CAMPOS, Roselane Fátima. Políticas Públicas para a Educação Infantil - Notas para uma análise das iniciativas governamentais em países do MERCOSUL. In: XXIV Simpósio e III Congresso Interamericano de Política Administração da Educação: Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas e gestão democrática da educação, 2009, Espírito Santo. Programa e Trabalhos Completos. **Cadernos ANPAE**, v.8, p. 1-15, 2009.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL. **Panorama social da América Latina 2010**. Documento Informativo em Português. Santiago do Chile, Nações Unidas, 2010. 57p.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 326-345, set. 2002.

CERISARA, Ana Beatriz. Por uma pedagogia da educação infantil: desafios e perspectivas para as professoras. In: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (Org.). **Trajetórias e Perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 347-355.

DÁVILA, Pauli; NAYA, Luis María; LAUZURIKA, Asier. Los códigos de la niñez en América Latina: un compendio de los derechos de la infancia. IN: DÁVILA, Pauli; NAYA, Luis María (Coord). **Infancia, Derechos y Educación en América Latina**. Donostia-San Sebastián: Erein, 2010. p.195-226.

DIAS, Adelaide Alves. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 441-456.

226

DIDONET, Vital. A educação infantil na educação básica e no Fundeb. In: Lima, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (Orgs.). **Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2006. p. 31-47.

DIDONET, Vital. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a Educação Infantil. In: Insumos para o debate 2. **Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 15-29.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SANTOS, Marlene Oliveira dos; KLEMMANN Vilmar. Estratégias de incidência para ampliação do acesso à educação infantil. In: Insumos para o debate 2. **Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 43-57.

GATTI, Bernardete A. Formação de Professores: Condições e problemas atuais. **Revista Brasileira de Formação de Professores**, v. 1, n. 1, p.90-102, maio. 2009. Disponível em: <<http://www.facec.edu.br/>

seer/index.php/formacaodeprofessores/issue/view/4> Acesso em: 7 abr. 2014.

GHEDIN, Evandro. Implicações das Reformas no ensino para a formação de professores. In: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (Org.). **Trajetórias e Perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 397-417.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2013**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 28 abr. 2014.

LÁZARO, Luis Miguel. Derechos del Niño, educación preescolar y equidad en América Latina. In: DÁVILA, Pauli; NAYA, Luis María (Coord.). **Infancia, Derechos y Educación en América Latina**. Donostia-San Sebastián: Erein, 2010. p. 249-278.

MARTINS, Angela Maria. Gestão e autonomia da escola pública no Brasil e em Portugal: aproximações e distanciamentos. In: SOUZA, Donald Bello de; MARTINEZ, Silvia Alícia (Orgs.). **Educação comparada: Rotas de além mar**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 446-475.

227

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Frequentar a educação pré-escolar traduz-se em melhores resultados na escola? **Pisa em Foco**, v. 1, p. 1-4, fev. 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/27/48483812.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. OEI. **Sistema de Información sobre Primera Infancia en Iberoamérica Documento de presentación**. Madrid- España, 2009. 102p.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **O currículo na Educação Infantil**: o que propõem as novas Diretrizes Nacionais? Consulta Pública sobre Orientações Curriculares Nacionais da Educação Infantil. Agosto, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=1096&id=15860&option=com_content&view=article. Acesso em: 24 abr. 2014.

PEREIRA, Eva Waisros; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. Reexaminando a Educação Básica na LDB: o que permanece e o que muda. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008. p. 99-129.

ROCHA, Eloisa Acires Candal. **A pesquisa em educação infantil no Brasil: trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia**. 1999. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade estadual de Campinas, Campinas, 1999.

ROMERO, Tatiana. Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI. In: CASTAÑEDA, Elsa; PALACIOS, Jesús (Coords). **La primera infancia (0-6 años) y su futuro**. Madrid: OEI; Fundación Santillana. 2009. p. 39-48. (Colección Metas Educativas 2021).

SACRISTÁN, J. Gimeno. Consciência e acção sobre a prática como libertação profissional dos professores. In: NÓVOA, António (Org.). **Profissão Professor**. 2. ed. Portugal: Porto Editora, 1995. p. 63-191. (Coleção Ciências da Educação, 3).

SILVA, Luzimar Barbalho da. Formação Docente: a difícil tarefa de articular teoria e prática no campo curricular. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Org.). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. p.261-292.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA -SITEAL; IIPE-UNESCO - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO en Buenos Aires; OEI - Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. **Primera Infancia en América Latina: La situación actual y las respuestas desde el Estado**. Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2009. Argentina - Buenos Aires, 2009. 191p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem** Jomtien, 1990. UNESCO, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO; CONSED; AÇÃO Educativa. **Educação para Todos:** o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **A Convenção sobre os Direitos da Criança.** Brasília: UNICEF, 2004. 54p. Disponível em: <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf> Acesso em: 21 mar. 2014.

VEGAS, Emiliana et al. **Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina.** Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, 2006. (Serie Documentos de Trabajo) Disponível em: http://www.oei.es/inicial/articulos/politicas_infancia_estimulo_desarrollo.pdf . Acesso em: 21 abr. 2014.

Recebido: 19/05/2014
Aprovado: 15/12/2014



PONTO DE VISTA
PUNTO DE VISTA

O ESPAÇO POLÍTICO-CLÍNICO NO TRABALHO COM OS ADOLESCENTES: responsabilidades compartilhadas

Aline Bemfica*

Cristina Campolina Vilas Boas**

1 INTRODUÇÃO

Este texto pretende problematizar - a partir da mudança de legislação concernente à infância e à juventude (1927-1979/1990) - duas vertentes de trabalho orientadoras do acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a saber: a construção de um espaço político-clínico de trabalho comprometido a escutar a relação do jovem com o ato infracional e o trabalho em rede. Abordaremos, a partir do acompanhamento de um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, alguns elementos concernentes ao adolescente em sua relação com a prática infracional, buscando verificar de que forma as saídas por ele apontadas encontraram ou não respaldo na legislação específica à Infância e à Adolescência no Brasil (Estatuto da Criança e do Adolescente). Nesse sentido, faremos um percurso pelas legislações referidas a esse segmento da sociedade de forma a localizar as diretrizes que ofertam ao jovem a possibilidade de se posicionarem como sujeitos cidadãos e responsáveis em face dos seus direitos e deveres. Isso, contudo, a partir da construção tecida pelo próprio adolescente em sua singularidade.

A diversidade das práticas políticas em curso no tempo atual e a construção de uma política pública voltada para o segmento

* Psicóloga. Mestrado em Estudos Literários: Teoria da literatura, pela Faculdade de Letras/UFG. Professora do curso de psicologia da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC. Supervisora dos estágios no Juizado Especial Criminal, Conselho Tutelar e PAI-PJ, em Barbacena.

** Psicóloga. Doutoranda em Ciências da Saúde: Saúde da Criança e do Adolescente, pela Faculdade de Medicina/UFG. Mestre em psicanálise pela Université Paris 8. Bolsista da CAPES.

adolescente da população (conforme diretriz do Governo Federal) conclamam o reexame do lugar desse jovem na sociedade brasileira contemporânea. Tal reexame passa necessariamente pelo recente reconhecimento e proteção legal dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, desde a criação da Lei 8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A formatação de políticas públicas para a juventude acompanha a legislação vigente em determinada época. Os direitos por sua vez

nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas novas ameaças para suas indigências. (BOBBIO, 2004, p. 6).

234

Nesse sentido, pode-se afirmar que o texto do ECA, que completa 22 anos, entre outras coisas, tem como proposta coibir a violação de direitos, inclusive dos adolescentes inseridos no Sistema Socioeducativo, além de assegurar-lhes a chance de responsabilização pelo ato infracional na medida em que, supostamente, esse Estatuto é para todos os adolescentes.

Na vertente de um breve percurso histórico dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, se tomarmos como referência as práticas sociais e jurídicas que embasavam o Código de Menores, criado em 1927 e reeditado em 1979, podemos ler o não lugar dado aos jovens e a resposta estigmatizante e higienista de uma sociedade e de suas práticas políticas. Percebe-se que a doutrina da situação irregular, que fundamenta esse Código, não possibilita uma demarcação nítida da infância e da juventude ou, antes, fixa esses sujeitos numa única e restrita categoria: menor-desviante. A prática infracional é

vista como desvio à norma e não como resposta à sociedade. A criação da figura do menor infrator imprime nos jovens o adjetivo de “desviantes da norma”, na perspectiva deficitária. Nesse escopo, a resposta política é a tutela do Estado ou o controle absoluto das ações e nenhum espaço para a liberdade.

A demarcação de momentos históricos permite uma melhor ilustração desses argumentos. Vamos a ela. Para Emílio G. Mendez (2004), a história do direito juvenil teria três etapas evolutivas distintas: 1) de caráter penal indiferenciado; 2) de caráter tutelar; 3) de caráter penal juvenil. Na primeira das etapas, o adolescente era visto de maneira praticamente indiferenciada do adulto, diante da transgressão, a conduta jurídica era a de privação de liberdade de um e de outro em espaços conjuntos. Na etapa de caráter tutelar ocorre a separação de adultos e “menores”, são criados reformatórios e instituições do gênero para abrigar os adolescentes abandonados e/ou delinquentes indistintamente. Ainda segundo Mendez (2004), a etapa de caráter penal juvenil iniciou-se com o advento da Convenção dos Direitos da Criança (CDC), em 1959, da qual o Brasil tornou-se signatário e foi materializada pela lei do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ali foi inaugurado o processo de responsabilização do adolescente. Mas, dessa localização histórica, é razoável concluir que grande controle sociopenal de caráter autoritário era exercido sobre crianças e adolescentes e que, por longo tempo, perpetuou-se a ideia de que esses indivíduos portavam apenas necessidades e não direitos.

235

Ainda nesse esforço de historicizar o direito da infância e da juventude no Brasil, ressaltamos que o foco no indivíduo jovem-menor e infrator seguiu os rumos ditados pela criminologia dos séculos XIX e XX, cuja resposta disciplinar possibilitou a criação de “novas técnicas de gestão das massas humanas.” (RAUTER, 2003, p. 15). A criminologia, ao realizar o estudo do crime e do criminoso, a partir do foco no indivíduo e assombrada pelo referencial da periculosidade, delimita que gerir

a comunidade humana e desviante requer mecanismos de controle e punição, na medida em que localiza o mal em determinada classe, devendo este ser expurgado. Embora a criminologia seja privilegiada em relação às práticas penais, é possível perceber os efeitos de seu discurso nas políticas destinadas aos jovens, fazendo valer o velho imperativo higienista e apontando, a cada vez, a segregação como resposta social. Nessa direção, o imperativo sanitaria e higienista rege a construção de uma política que não está orientada pela condição de sujeitos de direitos dada às crianças e aos adolescentes, submetendo os “espaços do agir humano a um Direito do Menor de natureza estatal e intervencionista.” (SÊDA, 2008, p. 361).

236

Por meio da força de movimentos sociais e políticos e de atores de campos diversos do saber, aos poucos, a infância e a adolescência passam a adquirir especificidade: elas alcançam, no ordenamento jurídico brasileiro, um tratamento diferenciado daquele do adulto. Ao longo da segunda metade do século XX, vê-se a concepção higienista e sanitaria sendo relativizada por outros discursos. A consequência dessa relativização é uma mudança referente ao lugar da criança e do adolescente, a saber: eles deixam de ser meros objetos de intervenção do mundo adulto e do Estado, nascendo aí o Direito da Criança e Adolescente em oposição ao Direito do Menor. Vale questionar, entretanto, sobre quais adolescentes o ECA faz incidência: adolescentes da periferia? Adolescentes da classe média?

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, alavancam esse processo de proteção social e jurídica da criança e do adolescente. Sobretudo a segunda, fundamentada na Doutrina da Proteção Integral desses, doravante, cidadãos, legalmente materializada, no Brasil, pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e pelo ECA. O texto constitucional assegura:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Alterado pela Emenda Constitucional-000.065-2010). (BRASIL, 1988).

Mas, nos alerta Norberto Bobbio:

[...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela não se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido. (BOBBIO, 2004, p. 9).

237

E mais:

[...] a realização dos direitos do homem é uma meta desejável; mas não basta essa convicção para que aquelas condições se efetivem [...] O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje não é tanto de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. (BOBBIO, 2004, p. 23).

Esse mesmo argumento, que denota os desafios apresentados hoje para o que seria, a nosso ver, a defesa dos direitos da criança e do adolescente, é defendido por Mendez (2004), quando ele diz haver uma dupla crise do Estatuto: a crise de implementação e a crise de interpretação desse texto jurídico.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, Livro II, Parte Especial, Título I – Da política de atendimento, art. 86, dispõe que: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente

far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Não se trata, assim, de intervenção estatal para a proteção do Estado, mas de ações conjugadas que abranjam a proteção, prevenção e defesa dos direitos, não se furtando a sustentar também os deveres, a responsabilidade jurídica e, sobretudo, civil dos adolescentes. Pois como define Wilson Liberati,

Entende-se por política de atendimento o conjunto de medidas, ações, normas, instituições e programas criados e desenvolvidos pelo Poder Público destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, visando à promoção e garantia dos direitos fundamentais. Essas ações e programas devem suprir as necessidades básicas de todas as pessoas e, em especial, de crianças e adolescentes. (LIBERATI, 2010, p. 86).

2 O PROCESSO DE ADOLESCER NA POLÍTICA COTIDIANA DA VIDA: tessituras em rede

238

A relação entre o adulto e o jovem tem certamente suas tensões. E o próprio jovem, em seu íntimo, vive experimentações impulsionadas pelo não-saber-fazer com seu processo de adolescer. Entre passos incertos os espaços da juventude podem ser percorridos rumo a escolhas mais orientadas pelo ponto particular a cada qual na perspectiva da apropriação do modo de ser possível a cada um, ou seja, a invenção de modos particulares diante da política universalizante do “como fazer” ou “deve ser assim”. Pois, como diz o poeta e músico José Miguel Wisnik (2004), “adolescente é um substantivo no particípio presente: um ser que está acontecendo. De corpo e de espírito, o adolescente é um estado”. E ainda, “*adolescente* é aquele mutante que está sendo posto para estar se consumindo ardentemente, enquanto cresce”.

O que os adolescentes anunciam é que não se trata de um ou de outro modo a ser seguido, a forma certa a ser percorrida, mas

do acontecer-adolescer na política cotidiana da vida. Em *Política: cidadão sujeito? Sujeito cidadão?*, Célio Garcia afirma que “as noções de *sujeito*, *cidadão* e *comunidade* organizam habitualmente um espaço político que vamos chamar anexado.” (GARCIA, 1997, p. 23). O mesmo autor define: “o sujeito não é o cidadão. Um e outro representam duas posturas, emergências ou constituição de sentido. O cidadão é, de início, qualquer um; o sujeito é singularidade que se afirma por ocasião de um acontecimento a que ele passa a dever fidelidade.” (GARCIA, 1997, p. 23). Poderíamos ousar a seguinte elaboração: é através de um esforço autêntico de criar seu espaço no mundo, que o adolescente tem a possibilidade de tornar-se sujeito e de enlaçar esse espaço político que Garcia chama de anexado.

Não seria, nesse sentido, o manejo das políticas públicas e a tessitura da rede de serviços relativos ao adolescente semelhante à invenção de arranjos que se sobrepõem, que se ligam e se desligam em movimentos não necessariamente contínuos e lineares, caracterizando a rede como um espaço em permanente construção?

239

Lembrando uma definição de “rede”, proposta por Guimarães Rosa em *Tutaméia*, “a rede é uma porção de buracos, amarrados com barbante”. Na interseção adolescente e espaço público localizamos que o adolescente - em sua singularidade - pode se enlaçar ao coletivo a partir do acionamento da rede de serviços. Entendemos que essa amarração poderá imprimir o tom interdisciplinar e político fundamental em toda prática que trabalhe na contramão da segregação e na perspectiva da incompletude constitucional.

Sustentamos essa elaboração tendo como referência a perspectiva na qual o adolescente é atuante como sujeito político, arquiteto de suas possibilidades e parte do “intraespaço” (ARENDT, 2007, p. 21) público, diverso e singular, no qual está inserido. A partir dessa orientação, interessa-nos frisar que o trabalho do psicólogo

nas políticas públicas está localizado em, no mínimo, dois pontos referenciais: o caso em sua singularidade e a rede de serviços situada no espaço público. Estamos advertidos de que a rede de serviços e também as instituições e os discursos fazem parte dos dispositivos que, muitas vezes, produzem a alienação e a reprodução desta com o objetivo de manter a maquinaria governamental. Por estarmos avisados desse aspecto, podemos localizar que uma prática política – ao se orientar pela singularidade e seu enlace ao coletivo – poderá deixar as marcas da interdisciplinaridade e da política fundamentais a toda prática que siga em direção ao sujeito.

Ao discutir sobre as ideologias que marcaram determinadas épocas e a partir da pergunta “O que é Política?” (cujas respostas são apresentadas em ensaios e fragmentos de pensamentos), Hannah Arendt (2007) esclarece que a política surge do entre, no entre e não dos homens. Nesse sentido, não há autoria, o trabalho é sempre em coautoria, o sujeito político é relacional e a margem de manobra é a da liberdade, do desenvolvimento, da espontaneidade, da humanidade.

3 OS PASSOS DE UM JOVEM¹ EM ESPAÇOS PERCORRIDOS COM LIBERDADE

Livre agir é agir em público, e público é o espaço original do político”. (ARENDT, 1983).

Contudo, como trabalhar a politização do espaço público com margens de liberdade? O que significa se orientar pela socioeducação na construção de uma política pública destinada aos adolescentes autores de atos infracionais? Já assinalamos a importância do tensionamento dos jogos de forças e dos saberes, de forma que lacunas sejam abertas na maquinaria discursiva, gerando novas

1 - O adolescente, em seu percurso, foi acompanhado pela autora, no Programa Liberdade Assistida.

questões e novas perspectivas. Também apostamos que esse movimento de tensionamento da engrenagem governamental possibilita, a cada um, introduzir a sua voz como um ponto de orientação na política singular da vida.

Para continuarmos a responder às questões suscitadas acima, vale ressaltar a importância de estabelecer uma distinção entre as ações voltadas ao segmento adolescente da população brasileira e a política de juventude. Jorge Castro e Luseni Aquino (2008, p. 33) alertam que “as estratégias de atuação da sociedade para orientar a formação dos jovens e minimizar seu envolvimento em situações de risco” não coincidem com aquilo que é estritamente uma política pública. O território do que merece o nome de política pública é bem mais complexo, trata-se, pois, de um imbricamento entre a participação direta dos jovens e o seu diálogo com os poderes públicos, com os movimentos sociais, com os partidos políticos, com as organizações não governamentais e demais setores estratégicos da sociedade.

241

Uma política pública deve romper com o tradicionalismo das ações pré-formatadas, imutáveis e rígidas e deve conter em seu bojo tanto aspectos de proteção social quanto aqueles de promoção de oportunidades de desenvolvimento, em suma, “de um lado visa à garantia de cobertura em relação às várias situações de vulnerabilidade e risco social que se apresentam para os jovens; de outro, buscam oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favoreçam a integração social dos jovens nas várias esferas da vida social” (CASTRO; AQUINO, 2008, p. 33).

Um jovem, em suas manobras, aciona os vários setores da sociedade e inclui sua singularidade como orientação possível a produzir um balizamento entre o universal da política e seu percurso íntimo. Partimos do princípio de que é fundamental escutar as saídas construídas por esse jovem e que demarcam três aspectos

fundamentais impressos no Estatuto da Criança e do Adolescente: o lugar dado à escola, a importância de que a família seja também escutada e a perspectiva da profissionalização.

O adolescente em questão inicia o cumprimento da medida socioeducativa de liberdade assistida em Belo Horizonte². Ele vem encaminhado pelo Juizado da Infância e da Juventude de Belo Horizonte/Vara Infracional³ por ter cometido ato infracional análogo a roubo. Anteriormente, o adolescente havia sido convocado ao cumprimento da medida socioeducativa devido ao seu envolvimento com o tráfico. Nessa época, por fazer uso contínuo e excessivo de maconha e outras substâncias, é encaminhado para tratamento no Centro Mineiro de Toxicomania (CMT)⁴. Entre o tratamento para o uso de drogas e o (des)cumprimento da medida socioeducativa não implica a responsabilidade jurídica do jovem e seu caso é devolvido ao Juizado da Infância e Juventude.

242

2 - O Programa Liberdade Assistida da Prefeitura de Belo Horizonte está inserido na política da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social/PBH. Criado em 1998, o serviço prioriza práticas de educação formal, de lazer, culturais, profissionais e esportivas mediante a inserção dos adolescentes em atividades na cidade. A proposta é fazer com que o adolescente passe a interagir de forma participativa na sociedade. O serviço é regionalizado, existindo, portanto, em cada um das nove regionais de Belo Horizonte, estando na regional centro-sul a sua gerência.

3 - A Vara da Infância do Juizado da Infância e da Juventude de Belo Horizonte/Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi criada em 2004. Desde a criação do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA-BH), esse centro passou a abrigar, em um único espaço, aquela vara, a Promotoria da Infância e da Juventude, a Defensoria Pública, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais) e as Polícias Civil e Militar. Nos dois momentos, essa Vara Infracional situa-se no centro da cidade.

4 - Centro Mineiro de Toxicomania (CMT), instituição da Rede FHEMIG (Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais), foi um dos primeiros serviços públicos de saúde destinados ao tratamento de alcoolistas e toxicômanos. A partir do referencial teórico da Psicanálise, o CMT desenvolve sua experiência clínica, contando também com outras áreas de saber, como a clínica médica, a psiquiatria e a saúde mental. O CMT está localizado no centro de BH. A inclusão do adolescente para tratamento no CMT deu-se sob *medida protetiva*, determinada pelo juiz, de acordo com o artigo 101, parágrafo VI do ECA, que versa sobre “a inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos”.

Após 60 dias no Centro de Internação Provisória (CEIP⁵) (cuja previsão máxima do tempo de internação-sanção é de 45 dias), é determinada, ao adolescente, outra medida de liberdade assistida. Nesse ano, a situação do jovem se complica, ele se envolve em uma briga com um amigo que estava saindo com sua irmã, toma vários tiros e fica em coma durante um mês.

O adolescente retoma o cumprimento da medida. O advogado do Programa Liberdade Assistida (PLA) emite um documento ao citado Juizado, pois o adolescente não poderia cumprir a medida na regional anterior devido ao risco de vida que permanecer nessa região envolvia, devido à briga com o namorado da irmã e, especialmente, em face da situação do tráfico de drogas. Nessa época, ele iniciaria um tratamento no Centro de Recuperação e Reeducação das Vítimas do Álcool e das Drogas (CRER-VIP⁶), sendo acompanhado posteriormente no CMT. O jovem é encaminhado a outra regional de Belo Horizonte (nesse momento inicia o acompanhamento dele) com as seguintes orientações delimitadas pelo Juizado da Infância e da

243

5 - Centro de Internação Provisória/Dom Bosco (CEIP), principal instituição de acautelamento provisório de Minas Gerais. A precariedade da estrutura e a superlotação da unidade são temas de ação civil pública promovida pela Promotoria da Infância e da Juventude de Minas Gerais desde 2007. Atualmente, o processo tramita no Tribunal de Justiça de Minas. O governo mineiro realizou recentemente reformas no espaço, o que significou melhoras nas condições de salubridade do espaço, de acordo com o Ministério Público, mas o problema da superlotação permanece. O CEIP/Dom Bosco está situado no grande complexo "prisional" que fica no bairro Horto/BH, ao lado do Centro de Detenção feminino, do Centro de Encaminhamento para semiliberdade e de Centros de Internação para adolescentes em conflito com a lei.

6 - Centro de Recuperação e Reeducação das Vítimas do Álcool e das Drogas (CRER-VIP), organização não governamental que conta com voluntários e tem cunho religioso. De acordo com informação do *site* da instituição: "É um Centro Escola Superior de Recuperação e Reeducação das Vítimas do Álcool e das Drogas, dedicado à reabilitação e reinserção social de vidas prisioneiras". Essa comunidade terapêutica, CRER-VIP – Regional Grande Belo Horizonte, está localizada na cidade de Vespasiano, a 27 km de BH. Neste caso, foi também a partir de *medida protetiva* determinada em audiência com o juiz da vara infracional que ocorreu o encaminhamento do jovem para o tratamento.

Juventude: importância em dar continuidade ao tratamento no CMT e ênfase na situação de ameaça do adolescente.

Ao chegar à regional, o adolescente relata que não se encontrava mais em tratamento no CMT devido ao fato de que alguns adolescentes, que representavam perigo para ele, circulavam na região central. Quando interpelado acerca da ameaça que sofreu, diz que havia roubado a boca de um traficante no bairro onde era ameaçado e que essa situação o havia colocado em risco de vida. Entretanto, sabia que não voltar ao local era uma saída para se proteger.

O adolescente conta um pouco da sua história: havia vivido com sua avó até os 10 anos de idade. Seus pais haviam se separado e seu pai, algum tempo depois, seria preso por tráfico de drogas. Em relação ao pai, o adolescente diz nada saber, a não ser que ele deixou 6 filhos para sua mãe criar, nunca deu assistência, deixou a família sem nada, sem ninguém. Seu pai bebia muito, batia nele e na mãe.

A mãe do adolescente comparece, após dois meses de cumprimento da medida socioeducativa do adolescente (muitas tentativas haviam sido feitas anteriormente com o objetivo de implicação de sua família com a medida), informando que ele estava novamente em risco de vida devido a uma acusação por assassinato. A situação volta a se complicar. O irmão dele havia sido preso, acusado de ter matado o jovem que teria tentado matar o próprio adolescente. Embora seu irmão tivesse sido preso, a culpa de tal situação estava localizada - na fala da mãe - nele.

Segundo a mãe, o filho que estava preso nunca havia se metido em confusão, era trabalhador, um filho perfeito. Ela passa a culpar o adolescente em questão, afirmando que era ele quem deveria estar preso por ter acabado com a vida do irmão, que alega inocência. A mãe afirma não suportar mais as confusões do filho e o compara ao

seu ex-marido, que havia também ficado preso durante alguns anos por tráfico de drogas.

Diante dessa situação, o adolescente não poderia mais residir na casa de sua mãe. Com a proposta de dar algum tratamento à demanda da mãe, encaminhamos o caso ao Programa de Atenção aos Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM⁷) que determinou “não inclusão”, por localizar que se tratava de uma questão particular da mãe e não de uma ameaça. O adolescente passa a viver com a irmã em outro bairro. Na casa da irmã a situação também está conturbada. Ela confirma, em seu discurso, que o jovem é culpado de toda a situação, que continua usando drogas e que não iria mais aceitá-lo em casa. Em relação à fala da irmã, o jovem se posiciona da seguinte forma: “minha irmã fala que sou um drogado, abaixo a cabeça para não bater nela. Tive mesmo uma recaída. Tenho medo que as coisas recomecem”.

Nesse contexto, a técnica apresenta ao jovem a possibilidade de ele ter um orientador social⁸ (alguém da sociedade civil que esteja disposto a exercer o papel do que se conceituou como “referência ética” para o adolescente). O jovem aceita a proposta e passa a se encontrar semanalmente com o orientador. A presença do orientador

245

7 - Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte é uma ação coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República que visa à proteção de crianças e adolescentes comprovadamente em situação de ameaça de morte, ou seja, em casos extremos se constitui com última alternativa. Foi fundado sob a base legal do decreto 6.231/2007 e está em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

8 - O orientador social voluntário é peça fundamental na efetivação da medida socioeducativa de liberdade assistida. A ideia é que a sociedade civil também atue na construção dessa política, em movimento de parceria com o poder público. Há dois objetivos básicos nessa parceria: 1) fazer com que a população se envolva com a questão dos adolescentes infratores, facilitando-lhes a construção de cidadania e também a ruptura com a prática infracional; 2) intermediar as relações desses adolescentes com a cidade, uma vez que o orientador se coloque como referência ética para aqueles. Essa experiência inédita do Liberdade Assistida já foi reconhecida nacionalmente, mediante o recebimento do Prêmio Socioeducando (ILANUD/UNICEF), em 1999. (Informações retiradas da publicação sobre a medida, PBH, 2010).

social na vida deste adolescente foi fundamental no cumprimento da medida socioeducativa em relação aos seguintes aspectos: trabalho, construção de uma referência masculina, vínculo afetivo.

A namorada do adolescente engravida. Diante da confirmação da gravidez da namorada, ele começa a se perguntar sobre o que é ser um pai. Inicialmente o jovem casal discute sobre o que fazer. Ela quer tirar o filho. Ele intervém dizendo que não, que quer ter o filho e que o pastor anunciou que “se eu fizer tudo direitinho na minha vida, o nenê nasce”. Ele diz que foi uma revelação da igreja e que seu caminho está traçado: “meu filho vai ser o meu caminho”.

A mãe do jovem sai do bairro onde ele era ameaçado e este volta a morar com ela. Algumas semanas depois vai a trabalho para o Espírito Santo e fica residindo sozinho. Ele irá se referir à ida da mãe para o Espírito Santo como “situação de abandono”. Começa a se envolver com o tráfico de novo sob a alegação de que sua mãe o abandonou, que não é amado, que não vale nada. Sua casa é invadida e roubada pelos mesmos traficantes com os quais havia se envolvido. O proprietário cobra o aluguel do adolescente que - por não ter como pagar - fica sem ter como morar no local alugado pela mãe.

O adolescente é encaminhado para o abrigo⁹ e inicia um trabalho em um Sacolão. Ele se levanta às 5 horas da manhã e retorna às 17 horas. O abrigo aprova a situação. O adolescente contribuía levando verduras e legumes para a instituição. Sentia-se valorizado. A relação com os educadores está razoável. Algum tempo depois, o jovem é pego fumando maconha com os colegas. O abrigo quer expulsá-lo. No trabalho em parceria com o abrigo é solicitada uma reunião inicial para a discussão do caso: o abrigo diz que se trata de um jovem irresponsável e que por isso deve ser expulso¹⁰. Entretanto, foi possível demonstrar que o jovem tem demonstrado responsabilidade para com o abrigo, que é um momento delicado na vida dele e que o trabalho e o retorno para a escola são pontos fundamentais na vida do jovem. A partir da conversa tecida entre os parceiros, foi possível a permanência do jovem na instituição mencionada.

9 - Segundo o ECA, a aplicação de *medida protetiva* se dá em contexto de ameaça ou violação de direitos do adolescente e o artigo 101, parágrafo VII, menciona a possibilidade de abrigamento do adolescente. É importante mencionar que o Estatuto afirma que as medidas protetivas poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente com as medidas socioeducativas, no caso de se tratar de adolescente. E ainda, o ECA destaca que o abrigamento só deverá ter lugar quando esgotarem as possibilidades de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários em espaço aberto, o que traduzido da seguinte maneira no parágrafo único do artigo 101: a medida de abrigamento deve ser provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade. Nos dizeres de Martinez & Silva: "Na prática cotidiana, entretanto, observa-se que a escolha pela colocação em abrigos acaba sendo uma das principais, quando não a única forma de atuação frente à problemática familiar reproduzindo, assim, modos tradicionais de institucionalizar esta população, tendo como uma das inúmeras consequências desta prática a descontinuidade, ou até mesmo o rompimento, dos vínculos familiares". (MARTINEZ; SILVA, 2005).

10 - Cabe aqui uma breve discussão acerca do que poderíamos chamar de uma insistência em criminalizar o fato do jovem utilizar maconha e desconhecer outras abordagens necessárias na prática da socioeducação. Podemos pensar, por exemplo, no fenômeno de negação do direito do adolescente à saúde, na medida em que apenas a dimensão de transgressão é acentuada pelos técnicos das mais variadas instituições. Somando esse ato a outros ditos "desobediência", poderíamos apontar, em muitas práticas, um traço constante de insistência em reproduzir ideologias repressivas no tratamento dispensado ao adolescente em questão.

O jovem relata sua questão com a maconha: supostamente ficaria mais calmo, mas começa a perceber que o uso o tem deixado confuso. Conversou também com o orientador social sobre o uso da maconha. Após algum tempo de elaboração sobre os efeitos benéficos e contraindicados da maconha em sua vida e, especialmente, ao mapear a sua relação com o pai e lançar algumas questões acerca do que o nascimento da filha geraria em sua vida, afirma: "homem que é homem tem responsabilidade. Minha filha vai nascer. Quero ser um pai admirado, respeitado. Se eu continuar fumando maconha, ela não vai me respeitar".

248

Continua seu mapeamento. Diz que tem pensado muito nessa história de se sentir abandonado, porque agora percebe que tem o reconhecimento das pessoas e que esse reconhecimento é consequência de suas ações: "esse negócio de ser abandonado, não estou disposto a ficar nessa". Sai o ultrassom de sua filha, trata-se de uma menina. O jovem afirma que ainda precisa de uma orientação em relação ao pai que quer ser: "Não quero ser como meu pai, quero cuidar e dar carinho". Começa a ser reconhecido pela qualidade de seu trabalho. Nessa época, a situação com a família da namorada começa a melhorar.

O jovem já estava há dois meses no abrigo. A técnica responsável pelo acompanhamento do jovem e a técnica de referência do abrigo discutem a situação e a saída do jovem da instituição. O abrigo inicia a investigação da situação familiar do jovem, de forma que pudesse trabalhar na perspectiva de um retorno à família. Percebem, após algumas visitas ao pai, a mãe e a avó, que não seria possível. A avó relata que ele é aquele que faz tudo errado e que a mãe do jovem cometeu um grande erro ao ter tirado ele dela. Segundo relato da avó, a mãe do jovem havia se "intrujado" com gente envolvida no tráfico e toda a tragédia na família tinha a ver com essa situação. Não aceita mais o neto em sua casa. Tem medo da situação de ameaça.

Por sua vez, o adolescente afirmava sua maturidade e a importância em sair do abrigo, em ter sua própria casa. A proposta do adolescente foi, assim, trabalhada no acompanhamento (o adolescente já havia atingido a maioridade penal). Nesse tempo, ocorre uma briga no abrigo, porque os documentos do adolescente foram rasgados. Ele age com violência com seu colega de quarto e o abrigo o expulsa. O jovem chega à regional, após ter passado a noite na rua, desolado: “tava tudo indo bem, vai começar tudo de novo, a confusão”.

O adolescente estava sem referências de moradia. Foi realizado novo encaminhamento do jovem, via Vara Cível da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de Belo Horizonte, Minas Gerais, para outro abrigo. O adolescente fica um mês no abrigo e diante da rigidez das normas da instituição (especialmente em relação aos horários que atrapalhavam as visitas a sua namorada) e de suas conquistas anuncia sua saída. Vai morar com uma antiga amiga da mãe num bairro de Belo Horizonte. Ele ajuda em casa financeiramente e as coisas voltam a caminhar.

249

Nasce a sua filha. A relação do jovem com a família da namorada ganha novos contornos. Eles procuram um barracão para morar. A mãe da adolescente propõe que ele more na casa dela com sua filha e seu outro neto, desde que ele cumpra com sua responsabilidade. O trabalho na marcenaria vai bem, exceto pelo fato de seu patrão (pelo segundo mês consecutivo) atrasar o pagamento. O jovem opta por deixar de trabalhar com o ofício da marcenaria por não estar recebendo a quantidade combinada pelo serviço prestado nos meses anteriores. Seu objetivo era guardar dinheiro para que pudessem construir um barracão no lote da sogra.

A técnica conversa com o adolescente sobre o encerramento da sua medida. Ele fala da importância da construção de um lugar no campo do trabalho e do reconhecimento daí advindo. Perspectiva

que possibilitou mais um contorno acerca de sua questão: “o que é ser um pai”. Essas orientações que o adolescente foi tecendo deram um tratamento para ele que, a princípio, estava abandonado de referências. O adolescente não era registrado com o nome do pai. Em sua fala o abandono é um ponto central. O adolescente está às voltas com o abandono e o reconhecimento. Transita. O nascimento de sua filha foi também um norteador. O jovem pôde deslocar de “menino problema”, “culpado”, “drogado” para “pai de família”, “homem da casa”, “provedor”.

O adolescente, às vezes, passa pela regional para dizer como anda a vida, mostrar sua filha, pedir alguma orientação. O espaço da regional continua ali... um espaço político entre tantos outros nos quais esse jovem transita, se enlaça, des-enlaça.

4 CONCLUSÃO

250 Iniciamos este texto dizendo que a política é cotidiano e, com Garcia (1997, p. 27), podemos afirmar que “a prática política do dia a dia se faz no miúdo, no varejo, como se disse a propósito do sacolão”. O profissional há, pois, que ter em mira a construção da política no interstício constituído entre as instituições, os atores sociais e os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. A orientação pela politização do espaço público com margens de liberdade para o jovem e pelo singular do caso é a tônica que localizamos na experiência desejável de socioeducação, tal e qual delineada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A recusa à reprodução da lógica de segregação-punição do adolescente em conflito com a lei, porque geradora da criminalização da adolescência, fomenta nesse jovem a vontade de conquista de um espaço para chamar de seu na cidade, assim como o caso acima atesta. Um esforço dialético de fabricação de uma efetiva política pública voltada para o adolescente em conflito com a lei

deve sustentar a experiência político-clínica na operacionalização do sistema socioeducativo. Conforme Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: a experiência de Belo Horizonte, volume 1:

A principal função do profissional técnico é, a partir da escuta do adolescente, trabalhar com ele as questões pertinentes à subjetividade, às dificuldades relacionadas à vida pessoal, familiar, comunitária, escolar e profissional. Quando necessário, ele deverá intervir com os parceiros da rede de atenção, com os aparatos da cidade, dos quais o adolescente pode se beneficiar, desde a escola, cursos profissionalizantes, serviços de saúde, esporte, lazer, para que se sinta respeitado, na sua liberdade e dignidade, como qualquer outro cidadão. Essa inserção promove, assim, a sustentação de uma comunidade socioeducativa para que o jovem não reincida na prática de atos infracionais. (RIBEIRO et al., 2010, p. 36).

Esse caso demonstra as manobras que trabalhar a partir da singularidade de um adolescente requer, a saber: as parcerias com os demais profissionais da rede, as discussões tecidas, as diversas instituições envolvidas. O acompanhamento deste jovem apresenta claramente o imbricamento da dimensão subjetiva e a resposta infracional, apontando a necessidade de articulação entre a realidade social e a realidade psíquica.

Nesse sentido, entendemos que um trabalho clínico-político, necessariamente, requer o trabalho em rede e as articulações com a cidade. Ou seja, a responsabilidade está proposta para todos os que estão envolvidos no acompanhamento de um adolescente. Há, então, uma via da responsabilização jurídica e subjetiva possível ao jovem e, por outro lado, a responsabilidade de cada um que trabalha com o adolescente em sustentar, na política cotidiana da vida, uma prática que conjugue as orientações da legislação destinada aos adolescentes e suas orientações singulares.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **O que é Política?** Fragmentos das obras póstumas compilados por Úrsula Ludz. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Editora, 2007.

BARTHES, Roland. **Fragmentos de um discurso amoroso.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990 e retificado em 27 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

252 CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni. Juventude e Políticas Sociais no Brasil. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão n. 1335**, de 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1335.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2010.

GARCIA, Célio. **Clínica do social.** Publicação do Mestrado (Psicologia) - FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 1997.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS/ABMP/ SEDH/UNFPA (ORGS). **JUSTIÇA, ADOLESCENTE E ATO INFRACIONAL: SOCIOEDUCAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO.** SÃO PAULO: ILANUD, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Direito da Criança e do Adolescente.** 4. ed. São Paulo: Editora Rideel, 2010.

MARTINEZ, A. M.; SILVA, A. P. S. ADOLESCÊNCIA(S) VIVIDAS NO MOMENTO DO (DES)ABRIGAMENTO E A PRODUÇÃO DE

SENTIDOS SOBRE SI MESMO. **ANAIS 1 SIMP. INTERNACIONAL DO ADOLESCENTE**, MAY. 2005.

MENDEZ, Emílio Garcia. Adolescente y responsabilidad penal: un debate latinoamericano. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 47, a. 12, p. 123-145, mar./abr. 2004.

RAUTER, Cristina. **Criminologia e subjetividade no Brasil**. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.

RIBEIRO, Carla; MEZÊNCIO, Márcia; MOREIRA, Márcio; BRANDÃO, Mônica (Coord.). **Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte**. Vol. 1 (metodologia). Belo Horizonte: Editora Santa Clara, 2010.

ROSA, João Guimarães. **Ficção completa em dois volumes**. Volume II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, Biblioteca Luso-Brasileira, 1994. (Série Brasileira)

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço**. SP: EDUSP, 2008.

SÊDA, Edson. CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Comentários Jurídicos e Sociais. SP: Malheiros Editores, 2008.

WISNIK, José Miguel. O olor fugaz do sexo das meninas. In: **Sem receita** – ensaios e canções. São Paulo: Publifolha, 2004.

Recebido: 10/07/2014
Aprovado: 22/10/2014



ANEXOS
ARCHIVOS ADJUNTOS

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO

Na Revista serão publicados textos originais de: artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, ensaios, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas.

Os textos encaminhados para seleção serão submetidos à apreciação de, pelo menos, dois especialistas no tema abordado, integrantes do Conselho Editorial, sendo garantido o anonimato tanto dos autores quanto dos avaliadores (Double Blind Review).

O autor receberá comunicação dos pareceres emitidos e a aprovação final é de responsabilidade do Comitê Editorial da Revista. A aceitação dos textos implica automaticamente a cessão dos direitos autorais relativos ao trabalho.

256

Os trabalhos originais devem ser enviados para o e-mail *pppfapp@uemg.br*, com a formatação do programa Word, configuração A4, fonte Tahoma, tamanho 12, com espaçamento entre linhas 1,5.

A folha de rosto, título, resumo e *abstract*, palavras-chave, citações, notas de rodapé, referências, tabelas, gráficos e figuras deverão estar de acordo com as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), específicas para a modalidade do trabalho que será apresentado.

O autor deverá anexar, ainda, informes com seus créditos acadêmicos e profissionais, (em três linhas, no máximo), além do endereço completo, telefone e e-mail.

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

Revista Perspectivas em Políticas Públicas
Formulário de Avaliação

Senhor(a) Avaliador(a), solicitamos-lhe o preenchimento deste Formulário orientador da análise para emissão do Parecer conclusivo sobre a produção acadêmica enviada para apreciação.

Atenciosamente, Comitê Editorial.

1. Dados gerais:

a) Nome do integrante do Conselho Editorial:

- b) Classificação do texto recebido: () artigo científico () artigo de atualização
() artigo de revisão () resenha
() relato de experiência

2. Apreciação sobre o título:

O título expressa o conteúdo do trabalho? () sim () não () parcialmente

3. Apreciação sobre o resumo:

O resumo expressa o conteúdo do trabalho, apresentando o problema estudado, o método de investigação e os resultados essenciais? () sim () não () parcialmente

4. Apreciação sobre o texto:

- a) O texto tem como objeto de investigação a temática Políticas Públicas? () sim () não
b) O conteúdo é original, refletindo o estado atual do conhecimento da área? () sim () não () parcialmente
c) O texto está bem estruturado, apresentando introdução, desenvolvimento e conclusões?
() sim () não () parcialmente
d) A introdução está adequada, pontuando o estado atual da temática, os objetivos e questões do trabalho e os principais argumentos utilizados? () sim () não () parcialmente
e) As conclusões do trabalho estão adequadamente apresentadas? () sim () não () parcialmente
f) A linguagem empregada é apropriada? () sim () não () parcialmente
g) O texto necessita de correções gramaticais? () sim () não
Quais (indicar)?
h) A extensão do texto é compatível com seu conteúdo científico? () sim () não () parcialmente
i) As figuras e tabelas estão claras e com legendas apropriadas? () sim () não () parcialmente

5. Apreciação sobre as referências:

- a) As referências estão de acordo com as normas científicas da ANBT-Associação Brasileira de Normas Técnicas?
() sim () não

6. Parecer final:

- () Publicar sem alterações
() Publicar após as alterações indicadas e submeter novamente para avaliação
() Recusar sua publicação

Observações/comentários: _____

NORMAS PARA PRESENTACIÓN

En la Revista se publicarán textos originales de: artículos científicos, artículos de actualización, artículos de revisión, ensayos, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas.

Los textos se someterán a la apreciación de, por lo menos, dos especialistas en el tema abordado, integrantes del Consejo Editorial, para ser seleccionados, garantizando el anonimato tanto de los autores, como de los evaluadores.

El Comité Editorial de la Revista será responsable de la aprobación final de los textos. Después de este proceso de selección, el autor recibirá un comunicado de los informes emitidos. La aceptación de los textos implica automáticamente en ceder los derechos relativos a dichas producciones.

258 Los trabajos originales se deben enviar al correo electrónico, *pppfapp@uemg.br*, en formato del programa Word, configuración A4, fuente Tahoma, tamaño 12, espacio entre líneas de 1,5.

La portada, título, resumen, abstract, palabras clave, citas, notas de rodapié, referencias, tablas, gráficos e imágenes, deberán estar de acuerdo con las normas técnicas de la Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), específicas para cada modalidad del trabajo que se presentará.

El autor deberá adjuntar además los informes con sus créditos académicos y profesionales, (como máximo, en tres líneas) además de su dirección completa, teléfono y correo electrónico.

Bajo ningún concepto se devolverán los textos originales sometidos a evaluación para ser publicados.

Revista Perspectivas em Políticas Públicas
Formulario de Evaluación

Señor(a) Evaluador(a), le pedimos que rellene este Formulario para orientar el análisis de la producción académica enviada, a fin de emitir su Informe conclusivo.

Atentamente, Comité Editorial.

1. Datos generales:

a) Nombre del integrante del Consejo Editorial:

- b) Clasificación del texto recibido: () artículo científico () artículo de actualización
() artículo de revisión () reseña
() relato de experiencia

2. Evaluación del título:

¿El título expresa el contenido del trabajo? () sí () no () parcialmente

3. Evaluación del resumen:

¿El resumen expresa el contenido del trabajo, presentando el problema estudiado, el método de investigación y los resultados esenciales? () sí () no () parcialmente

4. Evaluación sobre el texto:

- a) ¿El texto tiene por objeto de investigación la temática de Políticas Públicas? () sí () no
- b) ¿El contenido es original y refleja el estado actual del conocimiento del área? () sí () no () parcialmente
- c) ¿El texto está bien estructurado, presentando introducción, desarrollo y conclusiones?
() sí () no () parcialmente
- d) ¿La introducción está adecuada, puntuando el estado actual del tema, los objetivos y cuestiones del trabajo y los principales argumentos utilizados? () sí () no () parcialmente
- e) ¿Las conclusiones del trabajo se presentan de forma adecuada? () sí () no () parcialmente
- f) ¿Se utiliza el lenguaje de forma adecuada? () sí () no () parcialmente
- g) ¿El texto necesita correcciones gramaticales? () sí () no
- ¿Cuáles? (indicar)
- h) ¿La extensión del texto es compatible con su contenido científico? () sí () no () parcialmente
- i) ¿Las figuras y tablas son claras y con subtítulos apropiados? () sí () no () parcialmente

5. Evaluación sobre las referencias:

a) ¿Las referencias bibliográficas están de acuerdo con las normas científicas de ANBT-Associação Brasileira de Normas Técnicas? () sí () no

6. Informe final:

- () Publicar sin alteraciones
- () Publicar después de realizar las alteraciones indicadas y someter a nueva evaluación
- () Rechazar su publicación

Observaciones y comentarios: _____

